

Tesis:

“La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Argentina”

AUTOR: Farioli, Mariel Inés

DIRECTOR: Mg. Horacio Andrés Capanegra

CO-DIRECTOR: CPN Oscar Alberto Luis Costa

SANTA FE, DICIEMBRE 2014

AGRADECIMIENTOS

En estas líneas quiero expresar mi más sincero agradecimiento a quienes con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial al Magíster HORACIO A. CAPANEGRA, por la orientación, guía y seguimiento continuo del mismo, pero sobre todo por la motivación recibida a lo largo de estos años.

También quiero hacer extensiva mi gratitud a DIOS por su presencia infinita; a mis PADRES por su ejemplo, comprensión, ayuda y cariño; y especialmente a mi ESPOSO E HIJOS, por su paciencia, amor y entrega.

A todos ellos, muchas gracias.

***“La oscuridad y secretividad
son los enemigos de las sociedades...
Los servidores públicos deben operar bajo el ojo privado
con el fin de evitar intrigas y cábalas desestabilizadoras.”***

Jean Jacques Rosseau

***“Es una verdad indisputable
y una de las bases de la ciencia política,
entre más estrictamente seamos vigilados,
mejor nos comportamos”.***

Jeremy Bentham

RESUMEN

En el marco del proceso de reformas gubernamentales que se está llevando a cabo en numerosos países (y en diferentes niveles de gobierno) desde finales del siglo veinte, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública surgen como temas de agenda en los estados, como elementos coadyuvantes de consolidación democrática, básicamente para aumentar la participación ciudadana, promover la rendición de cuentas sobre las acciones de gobierno y combatir la corrupción.

Con el objetivo de hacer más transparente el ejercicio de la función pública, las democracias modernas han buscado desarrollar mecanismos que contribuyan a dicho fin, siendo la sanción de Leyes de Acceso a la Información Pública y la utilización de tecnologías de información como medio de publicidad de las acciones de gobierno, temas centrales de las llamadas “Reformas del Estado”.

Si bien el movimiento internacional hacia la libertad de información se remonta al año 1776, con la aprobación de la primera Ley formal de acceso a la información en Suecia, en Argentina, es recién en diciembre del 2003 que se aprueba el Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública; y aún el país no cuenta con una Ley nacional que rija también en las esferas del Poder Legislativo y Judicial.

Por otro lado, en el nivel subnacional, las distintas provincias que integran el territorio argentino presentan una gran disparidad en cuanto a las normas que regulan este derecho y a los criterios para poner a disposición de la ciudadanía información que transparente los actos de gobierno.

Con esta investigación se pretende realizar un estudio comparado entre las provincias argentinas, para efectuar un diagnóstico sobre el estado de la transparencia y el acceso a la información pública en cada una de ellas, y establecer cuáles serían algunos tópicos de agenda abierta que permitirían mejorar la implementación de las diferentes acciones en dichas materias.

Pero dada la amplitud de ambas temáticas, es importante destacar que el análisis se circunscribe a sólo dos aspectos. Por un lado, desde una perspectiva comparada, se estudiarán las normas locales que reglamentan el derecho teniendo en cuenta los requisitos mínimos exigidos internacionalmente. Por otro, se analizarán las páginas Web oficiales de los gobiernos provinciales, como herramientas que facilitan el acceso a la información pública y el involucramiento de la población en los asuntos estatales, en el marco del nuevo paradigma del Siglo XXI conocido como “gobierno abierto”.

ÍNDICE

“La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Argentina.”

ÍNDICE.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I: TRANSPARENCIA, DERECHO DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EJES DE UN NUEVO ROL DEL ESTADO Y DE LA DEMOCRATIZACIÓN.....	16
I.1. Nuevos enfoques sobre el rol del Estado.....	16
I.2. Hacia una concepción de democracia como escenario de la participación ciudadana.....	20
I.2.1 Democracia Liberal y Representativa.....	23
I.3. La Participación Ciudadana en el proceso de consolidación democrática.....	25
I.4. Gobierno Abierto.....	29
I.5. Buena Gobernanza para la gestión pública.....	32
I.6. La Transparencia como política pública y el Derecho de Acceso a la Información.....	39
I.7. Antecedentes históricos del derecho a la información en el mundo.....	43
I.8. El acceso a la información en Argentina.....	48
I.9. Aspectos fundamentales del Decreto 1172/2003.....	51
I.10. El Acceso a la Información en la provincia de Santa Fe.....	55
CAPÍTULO II: CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	59
II.1. ¿Cómo medir la Transparencia y el Acceso a la Información?.....	59
II.2. Índice de Transparencia y de Acceso a la Información Pública (ITAI).....	62
II.2.1. Subíndice de Calidad Normativa del Acceso a la Información Pública (SICAN).....	63
II.2.1.1. Sujetos Obligados.....	66
II.2.1.2. Información de Oficio.....	68
II.2.1.3. Facilidad de acceso a la información.....	71
II.2.1.4. Información Reservada.....	73
II.2.1.5. Gratuidad de la Información.....	76
II.2.1.6. Fomento al cumplimiento de la Norma.....	77
II.2.1.7. Construcción del SICAN.....	80
II.2.2. Subíndice de Transparencia en Páginas Web (SIPAWÉ).....	82
II.2.2.1. Transparencia Institucional.....	84
II.2.2.2. Relación con los Ciudadanos y la Sociedad.....	86
II.2.2.3. Transparencia Económico – Financiera.....	87
II.2.2.4. Transparencia en las Contrataciones.....	89
II.2.2.5. Construcción del SIPAWÉ.....	91
II.3. Integración del Índice de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.....	92
CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	94
III.1. Introducción.....	94
III.2. Resultados del SICAN.....	94
III.2.1 Valoración Global del SICAN.....	96
III.2.2 Valoración de la variable “Sujetos Obligados”.....	98
III.2.3 Valoración de la variable “Información de Oficio”.....	100
III.2.4 Valoración de la variable “Facilidad de Acceso a la Información”.....	101

III.2.5 Valoración de la variable “Información Reservada”	106
III.2.6 Valoración de la variable “Gratuidad de la Información”	108
III.2.7 Valoración de la variable “Fomento al Cumplimiento de la Norma”	109
III.3 Resultados del Subíndice de Transparencia en Páginas Web.....	114
III.3.1 Valoración Global del SIPAWE.....	114
III.3.2 Valoración de la variable “Transparencia Institucional”	117
III.3.3 Valoración de la variable “Relación con los Ciudadanos y la Sociedad”	120
III.3.4 Valoración de la variable “Transparencia Económico - Financiera”	124
III.3.5 Valoración de la variable “Transparencia en las Contrataciones”	127
III.4 Resultados del Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAI).....	130
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	135
IV.1. Comentarios Finales.....	135
IV.2. Recomendaciones.....	140
ANEXO I: Relevamiento de indicadores por Provincia – Componente “Calidad Normativa”	145
ANEXO II: Relevamiento de indicadores por Provincia – Componente “Transparencia en Páginas Web”	148
Bibliografía.....	150

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN

Los modernos estados democráticos entienden a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública como instrumentos necesarios para garantizar que la ciudadanía se mantenga informada sobre las acciones de gobierno y participe o avale más activamente las decisiones e iniciativas impulsadas por los funcionarios.¹ De esta manera se logra construir una identidad colectiva en la que sus miembros se sienten parte de los procesos, los resultados y los productos, de los logros y de los fracasos de cada acción (Del Águila Tejerina, 1996).

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, fue aprobada en el año 2009 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Portugal, estableciendo como primer objetivo *“Fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias”*.

Según Oszlak (2012) la Carta plantea un nuevo paradigma social que busca una democracia plena basada en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, o sea, en el derecho de las personas a participar en la gestión pública colectiva e individualmente.

¹ Por ejemplo, el Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008, prevé en el párrafo 6 de su preámbulo, que “el ejercicio del derecho a acceder a los documentos oficiales provee una fuente de información para el público, ayuda a la ciudadanía a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y las autoridades públicas, y promueve la integridad, eficiencia, eficacia y la rendición de cuentas por parte de dichas autoridades, ayudando así a afirmar su legitimidad.” (Right2INFO.org, 2012). Asimismo, el Parlamento español se encuentra considerando una nueva ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que no sólo afirma los derechos de los ciudadanos al acceso a la información, sino que también abarca a los partidos políticos, a fin de aumentar la confianza de los ciudadanos en la política y los políticos y ayudar a prevenir la corrupción. (Transparency Internacional, 2013). También en Méjico, la Ley Federal de Transparencia responde a una legítima demanda de la sociedad mexicana que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público. (Marván Laborde, M., 2004).

La Carta Iberoamericana refleja las nuevas reglas de juego existentes en la relación gobierno – ciudadanía, traducidas en el reconocimiento de los derechos de la sociedad a inmiscuirse en los diferentes espacios de la gestión pública. Para ello, el documento presenta al **Derecho de acceso a la información** como sostén de la participación, expresando en su apartado 40° que *“El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente.”*

De igual forma, en el punto 42° se reconoce a la **Transparencia** como el principio que orienta el proceso de apertura a que los gobiernos deben comprometerse con relación a la ciudadanía, y en el 43° se establece que los Estados deben adoptar *“las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación”*.

Partiendo de estas ideas, es posible afirmar que la existencia de un “gobierno abierto” exige necesariamente un ejercicio pleno del derecho de acceso libre a la información por parte de la ciudadanía, que desempeñe un papel importante en la promoción de la transparencia. Es por ello que, los estados, han evolucionado en garantizar mecanismos de consolidación democrática a través del dictado de normas de acceso a la información, con el objetivo de transparentar el ejercicio de la función pública.²

Sin embargo el éxito de la transparencia y del acceso a la información, no sólo radica en la promulgación de normas de acceso a la información pública, sino que depende más bien de otros factores, entre los que se pueden mencionar: la calidad de dicha legislación; la calidad de los mecanismos de acceso que se pongan a disposición de la ciudadanía para obtener información y la simplicidad de los procedimientos para efectuar las demandas; el involucramiento de los actores de gobierno que deben dar respuesta a las solicitudes; los volúmenes y la calidad de la información que se publica en los Portales Oficiales de Gobierno; el grado o intensidad con que los funcionarios incentiven a la ciudadanía a generar una conciencia que impulse a la sociedad a participar en los asuntos de interés público; la existencia y acción de un órgano de control que garantice el cumplimiento de las reglamentaciones en la materia; la

²Como afirma Rezzoagli (2013) es contradictorio hablar de consolidación democrática si se observa una escasa participación de la ciudadanía en las políticas públicas de gobierno.

eliminación de las brechas educativas y culturales, a fin de que los ciudadanos dispongan de los conocimientos necesarios para ejercer su derecho, como así también de las brechas económicas, para que todas las personas puedan disponer de los canales necesarios para acceder a la información (Internet, equipos, etc.).

CONTEXTO

Argentina ha atravesado muchas y largas experiencias de gobiernos militares, en los que la información era reservada o secreta. Posteriormente, la democracia buscó reconfortar la vida institucional, pero la corrupción volvió a atentar contra la transparencia, pilar fundamental del ejercicio de la función pública (Rodríguez Villafañe, M. J., 2003).

Más allá de lo precedentemente mencionado, la reforma constitucional de 1994, resultó un punto de partida importante para avanzar en un claro proceso de consolidación de una perspectiva más amplia y completa sobre la importancia de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Un aspecto crucial, que tuvo mucho que ver en ello, fue la incorporación a la Constitución de pactos internacionales de particular importancia en la temática.

Como indicáramos al inicio del presente trabajo, Argentina, recién en diciembre del 2003, aprueba el Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública.

Si bien, como ya se ha mencionado, este derecho se encuentra reconocido por nuestra Constitución Nacional, siempre resulta necesario reglamentar en forma sencilla y a través de pasos muy simples, cómo podría efectivizarse y concretarse el ejercicio de este Derecho.

Dicho decreto establece que todos los ciudadanos pueden acceder libremente a cualquier tipo de información (documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital, o en cualquier otro formato) creada u obtenida por el Poder Ejecutivo Nacional o que obre en su poder, o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos.

Aún así, en Argentina no existe una Ley nacional sobre el derecho a solicitar datos al Estado, sino un decreto que rige sólo para el Poder Ejecutivo, excluyendo al Legislativo y al

Judicial. Ello da lugar a una arbitraria disparidad de criterios para poner a disposición de la sociedad información requerida.

Igual situación se presenta en algunas provincias del territorio argentino, y se agrava en otras que ni siquiera cuentan con instrumentos jurídicos que regulen este esencial derecho. Por otro lado, aquellos estados provinciales que sí disponen de legislación de acceso a la información pública, registran serias deficiencias y variados grados de incumplimiento de los preceptos mínimos que se consideran internacionalmente aceptables.

Otra grave situación que se evidencia en los estados subnacionales de la República Argentina tiene que ver con la información que los gobiernos ponen a disposición de la ciudadanía a través de las Tecnologías de Información. La realidad de los Sitios Web oficiales de las provincias demuestra la escasa voluntad política de imponer las nuevas reglas de interacción entre el estado y la ciudadanía a través de las tecnologías.

En la mayoría de las provincias argentinas se corrobora la existencia de una negativa de los gobiernos a brindar información, ya que se oculta, se retacea, se demora la publicación de los datos públicos en los Portales Web. En definitiva, los estados provinciales enfrentan la primera restricción que Oszlak (2012) plantea respecto a los datos del “gobierno abierto”, en cuanto a que deben: “1) ser completos, accesibles, almacenados electrónicamente; 2) ser primarios, susceptibles de ser recogidos en la fuente con el mayor nivel de “granularidad”; 3) ser oportunos, o sea, disponibles tan pronto se los requiera, para preservar su valor informativo; 4) estar disponibles para el mayor número de usuarios y propósitos; 5) ser procesables y permitir su tratamiento automatizado; 6) tener un acceso no discriminatorio; 7) tener un formato no propietario y, por lo tanto, no depender de terceros para su obtención o procesamiento, y 8) hallarse libres de licencia, sin estar sujetos a derechos de autor.”

PROBLEMA Y OBJETIVOS

Por todo lo señalado, y ante la presencia de una gran diversidad de regulaciones, criterios y situaciones en el territorio nacional argentino sobre transparencia y acceso a la información pública, se ha considerado pertinente desarrollar esta investigación, la cual intenta ser un aporte útil, aunque siempre perfectible, para la consolidación de estrategias que contribuyan a iniciar un

camino hacia la promoción del nuevo estilo de gobierno que plantea la gobernanza y el gobierno abierto, en cuanto a la intervención de diferentes actores estatales y no gubernamentales en los asuntos públicos, mediante la participación y la colaboración.

La presente tesis se plantea como problema determinar cuál es el estado de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública en las diferentes provincias del territorio nacional argentino, en función a dos aspectos formales básicos como son las normativas de acceso a la información pública y los contenidos publicados en las Páginas Web oficiales de dichos gobiernos en el marco de las obligaciones de transparencia.

En función de ello, se pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuentan las provincias argentinas con una legislación en materia de acceso a la información pública, que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas?,
- ¿Consideran las normas de acceso a la información dictadas por las provincias argentinas los principios fundamentales que deberían garantizar?,
- ¿Disponen las provincias argentinas de información pública en sus portales oficiales que aseguren una consolidación de la cultura de la transparencia?

Para responder a estas preguntas la investigación se centra en realizar un estudio comparado entre las provincias argentinas³ a fin de obtener un diagnóstico que permita evaluar la calidad de los marcos normativos de Acceso a la Información Pública y de los Portales Web Provinciales, específicamente en lo que se refiere a la información que las provincias deben poner a disposición pública utilizando Internet.

Por tanto, la investigación se propone en particular:

- Evaluar el nivel de compromiso de los gobiernos locales de la República Argentina con respecto a la sanción de normas que garanticen el acceso a la información pública, y analizar si las legislaciones existentes en la materia se ajustan a los principios fundamentales que

³ Se consideran las 23 provincias de la República Argentina, y se incluye también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una unidad de análisis por constituir un caso especial, ya que en base a los artículos 5, 123 y 129 de nuestra Constitución Nacional, se la puede considerar como una “ciudad constitucional federada” (Rossati, 2004). Es por ello que, en adelante, cuando se haga referencia genéricamente al conjunto de los casos relevados como “provincias” se entenderá que se está incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

deberían garantizar en función a ciertos estándares mínimos considerados internacionalmente.

- Analizar el grado de apertura de los gobiernos locales de la República Argentina con respecto a la publicidad de los actos e información pública en sus Portales Web oficiales, en comparación con la información mínima considerada internacionalmente aceptable para cumplir con las obligaciones de transparencia.
- Proponer acciones específicas para avanzar en la mejora de la implementación de políticas en materia de obligaciones de transparencia y acceso a la información pública en los gobiernos.

METODOLOGÍA UTILIZADA

Para efectuar dicho diagnóstico, resulta necesario determinar una metodología de medición o métrica, tomando en consideración experiencias ya utilizadas, aunque es inevitable adaptarlas a los sujetos objeto del análisis, construyendo un índice a partir de comunes denominadores que permitan realizar comparaciones medianamente significativas.

Más allá de las preguntas puntuales que se pretenden responder, el estudio procura avanzar en la comprensión de los factores que inciden en la determinación del grado en que las provincias responden al estímulo que a nivel nacional se ha planteado con respecto a la transparencia y, a partir de ellos, en la definición de una serie de temas de agenda abierta que permitirían mejorar la implementación de las políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública en las provincias.

Como ya se ha mencionado, realizar un estudio sobre el estado de la transparencia y el acceso a la información pública en instituciones supone considerar que ésta contiene varias dimensiones que deben ser analizadas. No obstante, esta investigación propone, como ya se ha mencionado, limitar su alcance a dos aspectos. El primero de ellos responde al análisis del estado de situación de las provincias argentinas respecto de la herramienta que reglamenta el derecho de acceso a la información pública. El segundo, se circunscribe a investigar las páginas Web oficiales como instrumentos que fomentan el acceso a dicha información.

Para la realización de este trabajo se utilizó la estrategia de investigación de “**Uso de fuentes documentales y estadísticas**” propuesta por Ma. Ángeles Cea D’Ancona (1996), dado que el análisis se efectuó en base a fuentes de datos preexistentes provenientes de Organismos Nacionales e Internacionales en la materia, como así también de los textos de las legislaciones dictadas por las provincias argentinas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Asimismo, además de la consulta de documentos, la investigación se basó en el estudio directo o de campo sobre los contenidos relacionados con la Transparencia publicados en los portales Web provinciales, es por ello que se puede calificar de **mixta**. (Zorrilla 1993, citado en Vázquez Piña, Ma. L., s.f.). Conjuntamente, resultó necesario realizar contactos vía Internet con agentes responsables de las publicaciones en las páginas Web de las diferentes provincias, para validar la información relevada y solicitar otra no encontrada fácilmente.

Como el estudio se centró en realizar una evaluación de las obligaciones de transparencia y al acceso a la información pública en las provincias argentinas en un momento específico, el diseño de la investigación es **transversal o transeccional**, dado que no se analizó la evolución de las variables objeto de estudio, ni la relación entre ellas, sino que las observaciones se realizaron en un momento determinado, presentando los resultados de los indicadores una fotografía en un instante de tiempo. (Gómez, 2006)

SÍNTESIS EJECUTIVA

La información obtenida se trabajó en cuatro capítulos. En **el primero** de ellos se desarrollaron los conceptos claves que soportan teóricamente la investigación. En primer lugar se definió un marco en términos generales, introduciendo los conceptos de Reforma y Modernización del Estado, Democracia y Participación Ciudadana, pero principalmente de las dos líneas teóricas fundamentales de esta tesis que son de gran importancia en los últimos tiempos: Gobierno Abierto y Buena Gobernanza. En segundo lugar, se planteó un marco teórico en términos más específicos, destinado a discutir y diferenciar los conceptos de “acceso a la información” y “transparencia”, describiendo la importancia de los mismos en los sistemas democráticos.

Además, en este capítulo se describió la historicidad y los antecedentes que estos derechos han tenido en el mundo; y en nuestro país, definiendo los puntos fundamentales del Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública en Argentina.

El segundo capítulo implicó un desafío tanto de carácter metodológico como conceptual, ya que, si bien existen múltiples índices referidos a la temática, fue necesario definir una metodología que permitiera medir y evaluar los dos componentes elegidos sobre la transparencia para este estudio, que son la Calidad de las Normas de Acceso a la Información Pública y la Transparencia de las Páginas Web.

Partiendo de un relevamiento y estudio de trabajos nacionales e internacionales que constituyen, en alguna medida, adelantos en la temática, se definió un índice integrado por dos componentes, que se utilizó para medir las variables analizadas en cada una de las provincias del territorio nacional.

El tercer capítulo incluye el trabajo de campo propiamente dicho, en el cual se realizó el estudio comparativo de normas y el relevamiento y análisis de la información publicada en los diferentes Portales Web en materia de transparencia, a través de las mediciones de las variables definidas. En este capítulo se desarrollaron y presentaron los principales resultados obtenidos.

Para ello fue necesario realizar, también, contactos vía Web con los responsables de la publicación de contenidos en algunos de los Portales Provinciales, para lo cual se utilizaron los “Contáctenos” o “Buzones ciudadanos” que se encuentran disponibles en los Sitios Oficiales.

Por último, en el **cuarto capítulo** se sintetizaron las conclusiones generales de la investigación y se especificaron una serie de temas de agenda y consideraciones finales.

CAPÍTULO I: TRANSPARENCIA, DERECHO DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EJES DE UN NUEVO ROL DEL ESTADO Y DE LA DEMOCRATIZACIÓN

I.1. Nuevos enfoques sobre el rol del Estado

En la última década, los principios sobre los que se basaban los gobiernos para administrar las organizaciones públicas⁴, sufrieron diferentes transformaciones en virtud de esfuerzos para modificar ciertos aspectos del funcionamiento del aparato del Estado. Tales reformas, que tuvieron como objeto al Estado y a la Administración Pública, se produjeron con la finalidad de conseguir mayor eficiencia, eficacia y efectividad en sus funciones (Oszlak, 1999).⁵

El modelo de organización de los años previos a los ochenta tenía un sesgo estadocéntrico, en donde el Estado concentraba gran cantidad de roles, interviniendo en la vida social, económica y política como empresario, contratante, regulador, administrador, otorgador de subsidios, etc. (Ramírez, 2009). Sin embargo, este esquema comenzó a registrar señales de debilidad, entre las que se destacan el crecimiento exacerbado del gasto fiscal producto de una intervención desmedida del Estado, una burocracia cada vez más ineficiente, y un comportamiento clientelar de quienes manejaban el aparato gubernamental que impedía cualquier innovación y transparencia en el manejo de lo público (Araya, Cerpa; 2008).

Para Ramírez, M. (2009) los cambios se generan en el marco de situaciones nacionales muy diversas entre sí, pero con particularidades compartidas como ser la fragmentación y desigualdad de sus sociedades; la naturaleza clientelar del sistema, el carácter patrimonial de las Administraciones Públicas; una legalidad extrema que conduce a una evasión permanente de las reglas a través de mecanismos de corrupción.

⁴ Según Guerrero (2003) la antigua administración pública se centraba en la política como principio causal, en la ética del bienestar social, en la orientación hacia lo público, en el esquema de organización burocrático del Estado, entre otros.

⁵ Para Morata (2002) las instituciones formales de las sociedades modernas están experimentando cada vez más problemas para gestionar de manera eficaz la gran complejidad que se vislumbra en el ámbito social, administrativo, técnico, de los valores, los mercados, la forma de vida. La capacidad de dirección de dichas instituciones se ve deteriorada en virtud de la ausencia de capacidades técnicas y del aumento considerable de los problemas que se acumulan en la agenda gubernamental. Es por ello que resulta necesario la implementación de cambios y reestructuraciones de las funciones tradicionales del Estado, lo que incluye una especie de difuminación de la frontera entre lo público y lo privado, y el auge de diversos actores entrelazados.

Frente a estos perdurables problemas comenzaron a plantearse soluciones fundadas en la supresión del intervencionismo estatal y en la implementación en el sector público de las técnicas y mecanismos empleados por la empresa privada y el mercado. (OCDE, 2006). La eficiencia económica, la competencia, las relaciones de intercambio pasaron a ser las determinantes, (Guerrero, 2003), apoyándose las reformas para mejorar el desempeño del sector público en la experiencia exitosa conseguida por el sector privado durante las últimas décadas (López, 2003).

Estas son las llamadas **reformas de primera generación** que se aplicaron en la mayoría de los países latinoamericanos, y cuyas principales medidas quedaron plasmadas en el denominado Consenso de Washington (Ramírez, 2009) (disciplina fiscal y cambios en las prioridades del gasto, reformas tributarias, privatizaciones, desregulación, descentralización, liberalización comercial y financiera, etc.) (Galetovic, 1998).

En consecuencia, en este contexto, el lugar central que tenía el Estado comenzó a debilitarse, y junto a ello, asumió el costo financiero de las subas de precio de los servicios públicos, de la limpieza de las empresas públicas para lograr su privatización, y en general, de todo el proceso reformista. (Ramírez, 2009).

El protagonismo que tenía el Estado fue sustituido por nuevas funciones adquiridas por el mercado y las empresas transnacionales. (Oszlak, 1999). La competencia que se generó entre el mercado y el aparato gubernamental culminó con un amplio repliegue del Modelo existente hasta ese momento, ya que los servicios públicos comenzaron a quedar obsoletos, como así también las tecnologías y procedimientos utilizados, provocando un gran descontento de la ciudadanía (Guerrero, 2003).

En medio de esta situación, las instituciones, la gobernabilidad y el orden social se pusieron en riesgo (García Delgado, 1998), y por lo tanto, comenzaron a propiciarse las **reformas de segunda generación**, con la finalidad de rediseñar el funcionamiento del Estado, fortalecer las instituciones y generar un aparato estatal más eficiente y transparente (Banco Mundial, 1997).

Estas iniciativas encontraron correspondencia en las reformas conocidas como **New Public Management (NPM)**, las cuales estaban siendo aplicadas por los países de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde fines de los 70' (Ramírez, 2009).

Estados Unidos, uno de sus países promotores, impulsó estas ideas innovadoras bajo el lema de “Reinventing Government” (Osborne y Gaebler, 1994). La base fundamental de este modelo de gestión lo constituye la satisfacción al “cliente”, es decir un gobierno orientado al ciudadano, quien debería ser el verdadero protagonista para el Estado. Explícitamente los lineamientos generales de esta teoría de gerenciamiento se basan en un uso proactivo de la burocracia, no de su rechazo, a través de estrategias de descentralización, desregulación y delegación de servicios públicos.

Tomando como base esas ideas y experiencias de los países desarrollados, las reformas de segunda generación en América Latina instaron mejorar la gobernabilidad a través del fortalecimiento institucional y la optimización de la gestión estatal, de manera de postular ya no “menos” Estado, sino un “mejor” Estado, capaz de garantizar condiciones de orden social, estructuras más ágiles y transparentes, creatividad y responsabilidad de los agentes. (García Delgado, 1998).

Es decir, la NPM planteó nuevos roles del Estado, que tal como lo concibe la OCDE (2005), dichos roles no se circunscribieron solo a lograr Eficiencia, Eficacia y Economía en el accionar de la Administración Pública, sino también a conseguir facilitar el control político, permitir mayor transparencia, fomentar la capacidad de gestión, entre otras. Esta corporación enfatizó la necesidad de profundizar y perfeccionar la relación del Estado con los ciudadanos, encontrando entre sus principales propuestas la administración abierta, la incorporación del uso de las tecnologías, la vinculación amigable con los usuarios, la modernización del sistema de control y rendición de cuentas, la búsqueda de un concepto gerencial en el ámbito de los recursos humanos, la modernización del empleo, etc. (Schröder, s/f).

Particularmente, en lo que refiere a la “Administración abierta” la OCDE acentuó la necesidad de generar una Administración Pública más abierta, transparente y fácilmente accesible, para lo cual propuso como ejes fundamentales la implementación de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la generación de proyectos de Gobierno Electrónico, la Auditoría Interna del Gobierno, entre otros.

Estos desafíos señalados por los precursores de la NPM, como son Hood (1991), Olías de Lima (2001) y la propia OCDE, se plantearon de una manera diferente en los países de América Latina. Como afirman Araya, Cerpa (2008):

“En su expresión latinoamericana, la NGP buscó objetivos que no sólo se concentraron en la adaptación a las nuevas realidades y desafíos a la Administración Pública. Más bien, debía la Administración, sumarse a los imponentes desafíos de los Estados latinoamericanos en relación al mejoramiento en la calidad de la democracia y sus fundamentos, la búsqueda de gobernabilidad y legitimidad, una mejor distribución de la riqueza y mayor desarrollo económico”.

En el mismo sentido, el CLAD (1998) sostiene que, en el tercer mundo, a los fines de viabilizar los cambios estructurales, son necesarios mayores niveles de democracia en la Administración Pública y en la sociedad, como así también, crecimiento económico y disminución de la brecha social. Según este organismo, en América Latina aún predominan los partidos políticos débiles, el clientelismo, el corporativismo y el liderazgo personalista, y que por lo tanto, las reformas del Estado deben ser realizadas en contextos democráticos perfeccionados, en los que se fortalezcan las formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema y capacitando a los ciudadanos para controlar las actividades públicas.

Para Araya y Cerpa (2008), la NPM que plantea el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo propone que la acción ejecutiva del gobierno sea llevada con transparencia en base a principios del control ciudadano, la superación de esquemas burocráticos, la profesionalización de la función pública, entre otros; todo ello, teniendo en cuenta los principios de la democracia.

Contrariamente a esta postura, Cabrero Mendoza y Peña Ahumada (s/f) sostienen que la NPM no incluye la dimensión democrática en sus postulados, ya que su principal desafío se relaciona con la erradicación de los problemas de eficiencia gubernamental.

Sin embargo, si consideramos que algunas de sus herramientas de acción consisten en la rendición de cuentas respecto del desempeño (*accountability*); acuerdos de desempeño como compromisos a proveer a la ciudadanía servicios de calidad, adaptados a sus necesidades específicas; participación del “cliente”, principalmente con la finalidad de relevar sus prioridades; transparencia y

acceso a la información, para que el particular conozca cómo trabaja la administración; etc. (Hood, 1991), es evidente que para que estas propuestas de la NPM puedan materializarse y tengan el impacto esperado, resulta imprescindible que se lleven adelante en el marco de una consolidación del régimen democrático.

I.2. Hacia una concepción de democracia como escenario de la participación ciudadana

Partiremos de la idea de que la democracia, como usualmente se la emplea, no tiene una sola concepción teórica. Como veremos más adelante, lo que existe en realidad son distintas apreciaciones o percepciones democráticas que abordan de manera diferente el papel del individuo y la colectividad en la vida política, económica y cultural.

La forma de gobierno representativo que hoy se asimila al concepto de democracia, surgió enfrentada a la concepción clásica ateniense de ésta. La etimología del término democracia (δημοκρατία) proviene del antiguo griego y fue acuñado en Atenas en el siglo V a. C. a partir de los vocablos δημοσ («demos», que puede traducirse como «pueblo») y Κράτος (krátos, como «poder» o «gobierno»). (Grondona, M., 2000: p.3).

Los antiguos griegos pensaban a la democracia como *democracia directa*, en la cual los ciudadanos ejercían sus derechos a través de la participación en la toma de decisiones sin intermediarios. (Díaz, et. al., 2008). Esto quiere decir que, en aquel entonces, era posible la interacción cara a cara de los ciudadanos y, por lo tanto, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos.

Pero, si bien el principal objetivo de la democracia ateniense era que los asuntos del Estado sean sometidos al discernimiento del pueblo reunido en asamblea, el conjunto de ciudadanos que poseían el derecho a participar políticamente estaba conformado por un número restrictivo de habitantes.⁶ Esta condición, caracterizada por un grupo mayoritario de habitantes excluidos de los derechos políticos y marginados de los asuntos del estado, asimila a la democracia ateniense a una especie de esclavitud. (Casas, E., 2009, p. 61)

Es evidente que esta forma de autogobierno solo era posible de aplicar en colectividades pequeñas, como fue el caso de las asambleas en la ciudad-estado de la Grecia antigua, o los

⁶ Desde los procesos de democratización, la ciudadanía define no solo al miembro potencial activo del demos democrático sino también devino en sinónimo de nacionalidad, lo que implica que el estado soberano lo reconozca como objeto legítimo de sus respectivos poderes soberanos. (O'Donnell, 2004).

cabildos abiertos de nuestra organización colonial. Sin embargo, conforme fueron apareciendo sociedades más complejas y más diferenciadas entre sí, la democracia directa se convirtió en una práctica imposible, dando lugar al surgimiento de nuevos mecanismos de representación que hacen necesaria la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder (Sartori, 1987). Es así como dicha forma de democracia clásica surgida en Atenas, que concebía al ciudadano participando activa y directamente en los asuntos públicos, fue siendo reemplazada por la democracia representativa, en la que la figura del representante político sustituye al ciudadano. Es decir, de un modelo de democracia “directa y participativa” se ha pasado a otra “liberal o representativa”, en donde los representantes políticos son elegidos de manera periódica por el pueblo (Huntington, 1989).

Resulta interesante analizar, tomando esta última concepción del modelo de democracia, como los diferentes académicos que se involucraron en la discusión de esta temática plantean significados diversos del término.

Para Jiménez Castro (1971) democracia significa “*dominio del pueblo*”, y hace suyas las palabras de Abraham Lincoln cuando define a la democracia como “*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”. Sostiene que el pueblo es el centro y el origen de los poderes, aunque quienes detentan dichos poderes sean los representantes, por tanto la voluntad estatal y el control del gobierno radican en el pueblo, en los gobernados.

La definición que prosperó como una de las más aceptadas es la de **Joseph Schumpeter**. Según este autor “*el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular*” (Schumpeter, J., 1968).

En otras palabras, la noción de democracia para Schumpeter se reduce a un método electivo mediante el cual el pueblo elige un gobierno eligiendo un líder. Esta idea pone énfasis, entonces, en dos cuestiones. En primer lugar en que la legitimidad del poder político de los representantes deriva del procedimiento eleccionario de los mismos, y en segundo lugar, en que la participación ciudadana se limita a la emisión del voto para la elección de autoridades, las que deben garantizar condiciones sociales que permitan la consecución de los diversos proyectos particulares. (Casas, 2009)

Por su parte, la definición de **Robert A. Dahl** (1989) también ha sido generalmente aceptada y proporciona un complemento al concepto schumpeteriano. La definición de este autor nos acerca un poco más a la idea que nos interesa para este estudio, y que consiste en la asociación entre los términos de democracia y participación ciudadana.

Para Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Pero para que sea posible, es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad tanto para formular sus preferencias y manifestarlas públicamente ante el gobierno, como para recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, sin discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias.⁷

Por su parte, **O'Donnell** considera que la existencia de un sistema legal que respalde y lleve a la práctica los derechos y libertades políticas es fundamental y que no puede pensarse en una definición de democracia que excluya esos elementos (O'Donnell, 2001, citado en Azpuru, D. et. al., 2007). Es decir, para este autor, la democracia debe ir más allá de las elecciones libres, ya que deben desarrollarse paralelamente las libertades políticas básicas que hagan que las elecciones sean significativas (PNUD, 2004).

Algunos de los autores referidos hasta aquí entienden a la democracia solo como una **forma de gobierno**, como un **sistema político**, haciendo referencia únicamente a la división del poder gubernamental y a la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el estado.

Sin embargo otros, como Dahl y O'Donnell, comienzan a incorporar algunos conceptos que hacen entender a la democracia también como un **estilo de vida**, como un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política, y como un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

⁷ Estas condiciones de procedimiento mínimas que establece Dahl como imprescindibles para un sistema democrático, deben ser acompañadas por ocho garantías: 1- Libertad de asociación, 2- Libertad de expresión, 3- Libertad de voto, 4- Elegibilidad para el servicio público, 5- Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, es decir, a luchar por los votos, 6- Diversidad de las fuentes de información, 7- Elecciones libres e imparciales, 8- Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

En otras palabras, en una democracia la sociedad debe buscar el bien común procurando el bienestar de todos los ciudadanos y garantizando las condiciones necesarias para el acceso a una mejor calidad de vida.

I.2.1 Democracia Liberal y Representativa

La democracia liberal es una forma de democracia representativa donde la capacidad de los representantes electos para la toma de decisiones políticas se encuentra sujeta al Estado de Derecho y normalmente moderada por una Constitución que regula la protección de los derechos y libertades individuales y colectivas, estableciendo restricciones tanto a los líderes como a la ejecución de la voluntad de una determinada mayoría.⁸

Para García Delgado (1998) en el Estado Liberal los partidos son de los “notables”, la democracia es restringida, la representación elitista y existe un bajo grado de representación popular. Sin embargo, señala que, dado un gran proceso de crisis de representación⁹, se comienza a generar un cambio del formato representativo constituyéndose el Estado en un “Estado Social” que se basa en tres ejes: “democracia de lo público, la emergencia de una nueva ciudadanía y el surgimiento de nuevas formas de representación y participación social.”

“Según *Linz, Lipset y Diamond*, las Democracias liberales, además de los elementos de la democracia electoral, tienen otras características, tales como: 1) **control del Estado y sus decisiones en las personas electas**, lo que implica la responsabilidad o **rendición de cuentas públicas por parte de quienes detentan el poder**; 2) **restricciones al poder ejecutivo por parte de otras instancias de gobierno**; 3) **resultados electorales inciertos, con un número significativo de votos para la oposición**; 4) **no restricciones a grupos minoritarios o en desventaja para que expresen sus intereses o practiquen su idioma o su cultura**; 5) **canales de expresión de los ciudadanos, más allá de los partidos políticos**; 6) **fuentes alternativas de información y acceso ciudadano a las mismas**; 7) **libertad de petición, opinión, discusión, expresión, publicación, manifestación y reunión**; 8) **igualdad política para todos los ciudadanos bajo la ley**; 9) **protección efectiva de las libertades por parte de un poder judicial independiente, no discriminatorio**; 10) **un Estado de Derecho que protege a los ciudadanos de detención**

⁸ Definición recuperada el 03 de marzo de 2011, de Wikipedia. La Enciclopedia Libre en: http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_liberal

⁹ Para ampliar este tema véase García Delgado (1998). PP.131-160.

injustificada, terror, tortura o interferencia en su vida personal.” (Diamond, 1999, citado en Azpuru, D. et. al., 2007, p. 12).

Teniendo en cuenta estas ideas, la importancia de la representación no radica entonces en el hecho de que una persona sea electa de manera periódica, sino más bien en la evaluación por parte de la ciudadanía de cómo actúa el representante para gestionar y promover los intereses de los representados (Pitkin, 1985). Es por ello que, en este ámbito, entra en juego la rendición de cuentas de las decisiones públicas, independientemente de la evaluación que se haga a través del voto, y el Estado debe alentar a sus ciudadanos a interactuar cotidianamente con sus representantes, con la finalidad de verificar que éstos se encuentren trabajando por el bien común de todos.

De lo expuesto surge entonces que la **participación ciudadana** es un nuevo eje de la democracia liberal que introduce un cambio al formato representativo (García Delgado, 1994), de manera que ya no sería posible considerar un sistema democrático liberal – representativo sin la intervención de sus ciudadanos en los asuntos públicos.

José Woldenberg (2007: p.31) expone que uno de los factores esenciales para la consolidación de un sistema democrático es el aprendizaje permanente de los valores de la participación ciudadana, debido a que la democracia en sí plantea que la política es una actividad eminentemente ciudadana y no una responsabilidad exclusiva y excluyente de una minoría que se asume como “representante del pueblo”. En este sentido, el autor sostiene que es necesario que el ciudadano se reconozca como el sujeto de la política y no como el objeto pasivo de los servidores públicos.

Según este autor, si la sociedad no se dispone a informarse acerca de sus derechos y obligaciones ante el Estado y a ejercerlos activamente, es muy difícil que un país avance por la senda de la consolidación democrática.

Es por tanto que para encarar esta realidad, el modelo de democracia moderna se está vinculando con una participación ciudadana paralela a la estrictamente electoral. Esto es así ya que, si bien el modelo liberal de democracia continúa ejerciendo su rol legitimador de los electos por los ciudadanos respecto a las decisiones que deben tomar inherentes al gobierno (concepción inicial), en su concepción contemporánea se encuentra presente la idea de un poder popular, el

cual se traduce en el derecho que tienen los ciudadanos de involucrarse directamente en los asuntos públicos. (Casas, E., 2009, p.64).

Según Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (2013), una de las principales características que hace posible distinguir un régimen democrático de otro no democrático, consiste en la puesta en funcionamiento de **herramientas de apertura y publicidad, no pudiendo excluir de la definición de la democracia “la posibilidad de dar a sus ciudadanos visibilidad o transparencia en el ejercicio del poder del Estado”** (Bobbio, 1986, citado en Alcántara Sáez, M. y García Montero, M., 2013, p. 3).

I.3. La Participación Ciudadana en el proceso de consolidación democrática

Rafael Del Águila Tejerina (1996: pp. 36-37) afirma que:

“cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad, e, igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos. La participación creará mejores ciudadanos y quizá simplemente mejores individuos. Les obligará a traducir en términos públicos sus deseos y aspiraciones, incentivará la empatía y la solidaridad, les forzará a argumentar racionalmente ante sus iguales y a compartir responsablemente las consecuencias (buenas y malas) de las decisiones. Y estos efectos beneficiosos de la participación se conjugan con la idea de que la democracia y sus prácticas (...) son el componente indispensable para el desarrollo de la autonomía individual”.

Según este autor, la **perspectiva participativa de la democracia** incentiva la participación ciudadana como generadora de hábitos de interacción social y deliberación pública, el ejercicio del control de manera colectiva sobre decisiones y actividades importantes para la comunidad y la creación de fuertes lazos comunitarios que favorezcan a afianzar el bien común, la pluralidad y la tolerancia.

Es importante subrayar que, para que esta participación ciudadana sea posible, es necesario contar con información accesible y confiable sobre los diferentes aspectos de la actividad gubernamental, lo que constituye el mecanismo inicial que posibilita la rendición de cuentas.

Por su parte, Mauricio Merino (s.f.), en el cuaderno número 4 de la colección de ensayos del Instituto Federal Electoral de México, también señala que existe una relación indisoluble entre democracia y participación ciudadana. En la presentación de dicho cuaderno, el Instituto Federal Electoral plantea que en la consolidación de la democracia deben involucrarse, no sólo las instituciones gubernamentales y los partidos, sino también, y de manera destacada, los ciudadanos, siendo su participación responsable y voluntaria, una condición imprescindible de los regímenes democráticos.

No es suficiente limitar la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público a sufragar el día de las elecciones. Si bien el sufragio es una forma de participación indispensable de la democracia representativa, dicho voto logrará arraigarse profundamente en la sociedad si se consolida sobre el ejercicio de la participación cotidiana de los ciudadanos en la deliberación de las decisiones políticas. Es decir, la representación es un término necesario, pero insuficiente para darle vida a la democracia. La participación que realmente cabe concebir en las sociedades modernas comienza por la elección de representantes, pero continúa con el control y la moderación por parte de las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos, del poder otorgado a los representantes políticos (Merino s/f).

Según García Delgado (1994), los intereses de lo social se expresaban directamente en la esfera política, pero sostiene que una de las dimensiones más evidentes de la crisis estructural del Estado-nación es la que afecta a la representación de la sociedad, donde el lazo basado en la obediencia de los ciudadanos y la confianza de éstos en sus representantes se pierde (García Delgado, 2003).

Por lo tanto, los ciudadanos pueden no estar satisfechos con la forma en que funcionan las instituciones democráticas. Es por ello que resulta fundamental el interés y la participación de los ciudadanos en la vida política, a fin de conseguir que los gobiernos funcionen de manera más responsable y eficaz.

Para Las Heras (2003) el control público estatal es insuficiente; se requiere paralelamente el acompañamiento del control social. Cuanto más cercano se encuentre “el acto administrativo” de la ciudadanía, el ejercicio de la función pública gozará de menos secreto, discrecionalidad y contará con mayor transparencia.

Esta idea de la participación ciudadana como consolidación de la democracia surge entonces de la crítica formulada al concepto de la *representación social*, según la cual los ciudadanos participan porque los representantes no siempre cumplen su papel de intermediación entre el gobierno y los problemas sociales (García Delgado, 1998). Consiguientemente, frente a este incumplimiento, los ciudadanos deben corregir los defectos de esa representación política que supone la democracia influyendo en las decisiones de los representantes, para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de la sociedad.

Es importante resaltar que no se piensa a la participación ciudadana como un mecanismo que busca “coartar”, “entorpecer”, “limitar” o en un caso extremo “arrebatar” el poder que previamente la ciudadanía otorgó a los gobernantes a través de las urnas, sino que se la concibe como un mecanismo que le otorga poder al ciudadano para **participar de los asuntos públicos y exigir cuentas a sus representantes**.

Para ello, se han adoptado e implementado distintas formas de participación ciudadana en las diferentes circunstancias que fueron atravesando las sociedades modernas y, lógicamente, los resultados generados por cada una de ellas también implicaron efectos disímiles.

Ya para Robert Dahl (1989), entre los ocho principios mínimos que deben observarse en un régimen democrático, seis ítems aluden a una gran variedad de formas de participación tales como **la asociación de los ciudadanos para participar en asuntos de su interés, la libre expresión, la selección de servidores públicos, el empleo de diversas fuentes públicas de información y de garantías institucionales** que aseguren que las políticas del gobierno dependen de los votos y de las demás formas ciudadanas de expresar las preferencias.

En las democracias actuales es posible encontrar una enorme variedad de instrumentos y modalidades de participación ciudadana que permiten manifestar la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer solo mandatos partidistas, consultar a la población antes de la toma de decisiones políticas, en definitiva, métodos para mantener permanentemente abiertos los conductos de comunicación entre el gobierno y la sociedad, más allá de los procesos electorales.

Algunos de los mecanismos más conocidos son el *referéndum* y el *plebiscito* como instrumentos que suponen una elección de decisiones y no de representantes, la *iniciativa*

popular y el **derecho de petición**, como mecanismos para que los ciudadanos de manera organizada participen directamente en las tareas legislativas, y la **audiencia pública**, el **derecho a la información**, la **consulta popular** y la organización de **cabildos abiertos** (para los casos de gobiernos locales), como procedimientos o métodos para permitir la comunicación entre el gobierno y la sociedad. (Del Águila Tejerina, 1996)

Todos estos mecanismos podrían identificarse como instrumentos formales que tienen por objeto estimular y canalizar la participación ciudadana en las acciones y decisiones del gobierno, pero también se pueden mencionar otros canales informales que pone a disposición el estado para comunicarse e interactuar con la ciudadanía. En una sociedad en constante cambio como la nuestra, el desarrollo de la Participación Ciudadana requiere la búsqueda permanente de nuevas fórmulas y canales de interacción entre responsables políticos y ciudadanos para que, con la intervención de todos, se logren alcanzar mayores beneficios.

Los Portales y Sitios Web oficiales son los prototipos más generalizados de los gobiernos electrónicos, pero existen también otros medios virtuales que pone a disposición el gobierno para que, a través de ellos, los ciudadanos puedan dar su opinión, debatir sobre temas de interés, emitir quejas y demandas, entre otras (Kaufman, E., 2004). Pueden mencionarse entre estos medios de comunicación e interacción los siguientes:

- Correo Electrónico, para permitir la comunicación entre autoridades políticas y ciudadanos.
- Listas de distribución, a fin de hacer circular información y documentación a quienes se suscriben.
- Foros Web y Foros de noticias, en los que los ciudadanos pueden ver las opiniones de los participantes en el debate e interactuar y compartir comentarios.
- Chats en línea; para posibilitar a los participantes a intercambiar opiniones en tiempo real.
- Encuestas, las cuales se incluyen en los sitios Web para obtener la opinión de los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios o sobre distintas políticas públicas.
- Contacto o buzón de sugerencias, donde los ciudadanos pueden emitir sus quejas, sugerencias y opiniones.

Por su parte, Las Heras (2003) menciona como instrumentos que facilitan una mejor fiscalización y promueven la cultura del control en una sociedad participativa son: presupuesto participativo, presupuesto por demanda, cartas del ciudadano, buzones de sugerencias y quejas, el derecho de acceso a la información.

No obstante, la existencia de esta gran variedad de posibilidades que ofrece la participación ciudadana en las democracias actuales, no garantiza que la sociedad intervendrá en los asuntos públicos, ni que todas las personas lo harán con la misma intensidad.

Según Osborne y Gaebler (1994), los ciudadanos no reclaman más elecciones, más encuestas de opinión y más reuniones a las que asistir; lo que realmente desean los ciudadanos es un control mayor sobre las cuestiones que afectan directamente a su vida. Por ello, sostienen los autores, la democracia participativa se va haciendo real cuando son los mismos ciudadanos los que dedican horas a dichas acciones.

Por ello es pertinente recuperar en esta instancia la doctrina y los principios rectores de un nuevo modelo de gobierno denominado “**Gobierno Abierto**”, el cual se puede entender como una especie de transición del modelo de democracia representativa a la democracia participativa. (Girao, Augusto, 2013).

I.4. Gobierno Abierto

Hoy en día, el término Gobierno Abierto (GA) es referenciado por múltiples actores que directa o indirectamente se vinculan con las políticas públicas. Intelectuales, gobernantes y gerentes estatales consideran varios de sus postulados en el afán de reducir la opacidad en la gestión del sector público, aspirando a un aumento de la transparencia en la acción gubernamental y de una mayor participación ciudadana (Prieto Martín, Pedro y Ramirez-Alujas, Álvaro V; 2014).

Sin embargo, estos supuestos no son nuevos en el ámbito público. Hace más de cuarenta años que los gobiernos están preocupados por aplicar muchas de estas premisas, quizás no tan estructuradas como ahora dentro un mismo paradigma articulador de la cosa pública. Vemos así muchos esfuerzos que se materializaron en la promulgación de leyes de procedimientos

administrativos, normas de acceso a la información, privacidad y protección de datos, así como la creación de defensorías (ombudsman) y entidades fiscalizadoras superiores (OCDE, 2009).

Así, el Gobierno Abierto, ha terminado de consolidar muchas de estas iniciativas dentro de un mismo paraguas. Esta visión lo entiende como “*un eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de transparencia (...), la participación y la colaboración*” (Ramirez-Alujas, 2011). “*El Gobierno Abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados*”. (Oszlak, 2012).

En realidad fue Barack Obama, en el año 2009, quien acuñó la conceptualización de este ideario en su asunción como presidente de los Estados Unidos a través del “Memorando sobre transparencia y gobierno abierto”. En dicho escrito manifestaba: “*Mi administración se compromete a crear un nivel inaudito de apertura en el Gobierno. Vamos a trabajar juntos para reafirmar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. (...) El gobierno debería ser transparente (...) El gobierno debería ser participativo (...) El gobierno debería ser colaborativo (...)*” (Obama, 2009).

Sin imaginarlo, el presidente norteamericano, tuvo entonces una gran ascendencia con esta iniciativa sobre una gran cantidad de naciones, que rápidamente adhirieron a esta visión respecto a los gobiernos de la modernidad, a punto tal que en poco tiempo se creó la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) que hoy la integran más de sesenta países, y superan ampliamente a los ocho estados fundacionales de esta corriente de pensamiento multilateral. La misma busca: i) incrementar sus niveles de transparencia y rendición de cuentas; ii) expandir mecanismos efectivos de participación ciudadana y iii) generar plataformas innovadoras para fomentar la colaboración cívica a fin de co-crear valor público en la planificación, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas y servicios públicos (Ramirez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás; 2014).

Esta coalición, que la integran quince países latinoamericanos, se ha comprometido a afianzar la apertura gubernamental con acciones concretas, muchas de la cuales pueden presentarse a confusión, al momento de interpretarlas, o en su misma implementación. Es que es casi imposible separar la colaboración de la participación o viceversa, ya que la participación es

colaboración y la colaboración es participación (Prieto Martín, Pedro y Ramirez-Alujas, Álvaro V; 2014). No sería descabellado pensar entonces, que frente a esta volatilidad conceptual y procedimental, la Open Government Standards considera como pilares del Gobierno Abierto a la Transparencia, la Rendición de Cuentas (accountability) y a la participación (Open Government Standards, 2012).

Sin pretender profundizar este tipo de disquisiciones en cuanto a la forma del abordaje de este nuevo modelo, es importante remarcar ahora por qué ha sido reimpulsado este paradigma, cuando ya desde hace muchos años, politólogos y académicos, vienen hablando de participación y de transparencia como elementos claves e ineludibles para la consolidación de las democracias de la actualidad.

La novedad surge por la irrupción de Internet y de las nuevas tecnologías de información y de comunicaciones en la vida social de los ciudadanos, en *“la forma en que se relacionan -o quieren relacionarse- con los gobiernos, permitiendo interactuar a gobernantes y gobernados en planos perfectamente horizontales y sin que ningún otro agente intermedie en esa conversación.”* (Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián; 2010). Es que la red social le permite al ciudadano empoderarse, relacionarse con otros a través de mecanismos virtuales, que potencian y reivindican sus demandas, esperando que alguien “escuche” estos canales poderosos de comunicación e información. El gobierno debe entonces, para asegurar su gobernabilidad, bregar por una mayor transparencia, enfatizando su rendición de cuentas de manera sistematizada y periódica, y articulando políticas en las que la ciudadanía pueda participar y colaborar.

Una mención especial merece la analogía que presenta el Open Government y las políticas de Open Source (Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián; 2010) ya que ambos tienen los mismos denominadores en común: la tríada de transparencia, participación y colaboración ya expuesta. Y esta simetría no es casual. La corriente del Open Source tiene su origen en los noventa a partir de la revolución de comunidades de informáticos, que promovieron la idea de software libre y de código abierto, como reacción a políticas de tecnologías propietarias de grandes corporaciones internacionales, que mantuvieron sus clientes cautivos por su oscuridad en la implementación de aplicaciones y servicios telemáticos, sobretudo en organizaciones provenientes del sector público. Tanto las ideas de software libre como de código abierto facilitaron la difusión del conocimiento, la cooperación de aficionados independientes e incluso el intercambio de servicios entre colectividades de profesionales de la ingeniería del software. Se

consolidó así, un nuevo paradigma de vinculación técnica abierto, en respuesta a un status quo nebuloso en cuanto a la apropiación de tecnologías, inadmisibles para los tiempos que vivimos.

Del mismo modo, el Gobierno Abierto ha surgido como reaccionario ante la abulia de la agenda gubernamental/burocrática, que pareciera ser también “propietaria” de la vida de los ciudadanos, con poca o nula preocupación por rendir cuentas a la sociedad. La escasez de coordinación y de gerenciamiento de las políticas públicas, han hecho del Gobierno Abierto, una posible salida, al promover iniciativas inductivas, que parten de las mismas comunidades de base. Así, el gobierno termina ahora recepcionando, aceptando y priorizando acciones que emanan de los particulares.

Hay que reconocer que los procesos de globalización que vivimos en la actualidad, han contribuido a facilitar este arquetipo, fundamentalmente por el impacto que han tenido las nuevas tecnologías y la aparición en este milenio de las redes sociales en sus diversas modalidades. (Girao, Augusto, 2013).

Para que exista un Gobierno Abierto, es condición necesaria e imprescindible que se cumplan dos requisitos: por un lado, el acceso libre, abierto y gratuito a los datos (Open Data), y por otro lado, que haya una libertad y los mecanismos necesarios para la participación y acción de otros actores no gubernamentales (Open Action), (Corojan, Ana y Campos, Eva; 2011).

Con la apertura de la información y el acceso de todos los sectores interesados a ella, se logra la transparencia deseada, se fomenta la participación en los asuntos públicos y se mejoran los niveles de confianza gubernamental. Es por ello que, hoy en día, se habla también de la necesidad de establecer responsabilidades a otros actores, más allá del gobierno, para que ejerzan cada uno un papel específico en el manejo de los asuntos públicos.

I.5. Buena Gobernanza para la gestión pública

Partiendo entonces de la nueva concepción antes mencionada, según la cual la responsabilidad de manejar los asuntos públicos no se limita al gobierno, sino que incluye a una variedad de actores, cada uno de los cuales tiene un papel específico que representar dependiendo del origen de su legitimidad, es posible definir a la Gobernanza.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la delimita como:

“El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todo nivel. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.” (PNUD, 1997: pp. 2-3)

En este sentido, la gobernanza es una noción que describe la interacción que se produce entre las administraciones públicas con el mercado y la denominada sociedad civil, que no obedece a una subordinación jerárquica, sino a una integración en red entre los tres sectores (público, privado y civil) (Prats, J., 2001).

De igual forma, Aguilar Villanueva (2007:10) entiende a la gobernanza como un proceso que pone fin a una forma de gobernar monopólica por parte del gobierno, instaurando un modo alternativo de gobernación en el que toman relevancia actores extragubernamentales. Ello supone el surgimiento de nuevas formas de relación entre múltiples actores que resultan necesarios para la adopción y la aplicación de decisiones comunitarias (Morata, 2002).

Es así que en este nuevo contexto, las acciones del gobierno como de los otros sectores que comienzan a intervenir en el ejercicio de la acción pública, requieren ciertas reestructuraciones o reformulaciones.

Estas reformas permiten constituir un Estado más eficiente, dado que adopta una estructura de división del trabajo muy peculiar entre las organizaciones del propio Estado, las organizaciones públicas no estatales, las corporativas y las privadas (Bresser Pereira, 2006) .

Este autor argumenta que la gobernanza incluye dos aspectos fundamentales, uno que tiene que ver con lo organizacional y otro con la gestión o responsabilización (Accountability).

En cuanto al primer punto, sostiene que el Estado debe hacer frente al problema de organizar los servicios que presta, debiendo recurrir a la tercerización del suministro de servicios sociales a organizaciones no estatales, tal como lo hizo con la construcción y con otros servicios auxiliares para los cuales se contrataron empresas con fines de lucro.

Con respecto a la gestión, señala que resulta *“un tema de procesos más que de estructura”* (pág. 3), en donde el problema se encuentra en la manera de manejar el sistema,

debiendo procurar como principal objetivo constituir una administración ligeramente flexible con gerentes públicos más motivados, más autónomos, pero también más responsables. Este punto sobre la idea de gobernanza que desarrolla Bresser Pereira, involucra un proceso en el que la red de organizaciones crecientemente interdependientes debe participar también en el proceso de toma de decisiones, sin que ello haga perder de vista que es el gobierno el que continúa siendo el actor central.

Por su parte, para Morata (2002) este nuevo sistema, con procesos decisionales policéntricos, fragmentados e interdependientes, se encuentra caracterizado por la ausencia de jerarquías claras.

En los términos de Mayntz (2006) el concepto de *governance* abarca todas las formas que asume la regulación colectiva de los asuntos sociales, pudiendo tratarse de un modelo jerárquico o bien presentarse como un término opuesto al de gobierno jerárquico cuando éste es un actor más que conforma e interactúa con las redes.

En definitiva, es posible concluir que existen discusiones, o bien, diferentes posiciones en cuanto al significado del término gobernanza, donde parte del argumento académico sostiene que la gobernanza es más efectiva sin la participación activa del Estado. Surge la idea de gobernanza sin gobierno ante la creciente importancia de la actuación de las redes, asociaciones, mercados (Guy Peters, 1998).

Morata (2002) entiende a la gobernanza como *“una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales”*.

Si bien el autor realiza un análisis de la gobernanza en la Unión Europea (UE), la cual resulta muy particular dado que no es un gobierno en sentido estricto sino que resulta un complejo conjunto de redes multinivel, resalta algunos aspectos de la temática muy interesantes. Uno de ellos tiene que ver con las deficiencias que pueden observarse en la implementación de

un sistema de gobernanza, las que obedecen a falta de recursos, de relaciones entre las organizaciones implicadas y, sobre todo, a la falta de información.

Asimismo, plantea que el entramado de redes que genera la configuración de la gobernanza, con participación de diferentes actores (incluso de niveles subestatales) en el proceso de toma de decisiones, genera conflictos relacionados con la falta de transparencia, que desembocan en problemas de gobernabilidad.¹⁰

En esta línea, considerando tres de las cinco proposiciones sobre gobernanza que presenta Stoker (1998), que son: 1-la pérdida de nitidez de los límites y responsabilidades públicos y privados frente al planteamiento de políticas públicas, a la resolución de problemas sociales y económicos, o bien ante incumplimientos; 2- las dependencias de poder que surgen en las relaciones interinstituciones de los actores que intervienen y 3- el surgimiento de redes autónomas de actores que se rigen a sí mismos; es probable que tienda a haber juegos, derrotas y distintas actitudes de oportunismos, problemas de rendiciones de cuentas y déficits de transparencia.

Frente a la posibilidad de situaciones de esta naturaleza y para garantizar una gobernanza abierta y accesible con la intervención de todos los actores interesados en participar en la toma de decisiones, tengan o no la capacidad para hacerlo, la Comisión Europea presentó en 2001 los principios de buena gobernanza que fueron plasmados en un escrito denominado el “Libro Blanco”.¹¹

Los principios a que hace referencia el Libro Blanco de la UE (2001), y que deben ser de aplicación a todos los actores intervinientes, adoptando los mecanismos de garantía de respeto necesarios, son la Transparencia, la participación, la rendición de cuentas la eficacia y la coherencia.

Un dispositivo respecto al principio de participación lo constituye el acompañamiento de información extensa y de calidad a los actores de la gobernanza, mejorando los mecanismos a través de la utilización extensiva de las tecnologías de información y la aprobación de programas

¹⁰ Lo que debe rescatarse de la idea de Breser Pereira (2006) es que, la autonomía y la posibilidad de tomar decisiones de una manera más flexible por parte de los gerentes públicos, traen aparejado un tipo de control posterior a través de los mecanismos de “responsabilización social”, los cuales están signados de presiones por una mayor transparencia e involucran investigaciones por parte del sector de redes conformado.

¹¹ Este concepto de gobernanza abierta y accesible puede vincularse con una de las perspectivas que Longo (2009) plantea respecto a la gobernanza, denominada “Gobernanza Democrática”, la cual pone el acento en aquellos mecanismos que permiten o facilitan la aproximación de los ciudadanos a la acción pública.

específicos para sectores, a fin de que cuenten con más y mejor información tanto en las fases previas como posteriores a la toma de decisiones. En esta línea la participación debe ser acompañada no solo de información sino también de transparencia. (Morata, 2002)

Los escenarios indicados anteriormente, dados por la diversidad de intereses de los sectores intervinientes, obligan a una correcta gestión de las relaciones de colaboración entre los actores públicos y privados, y a la incorporación de cambios institucionales orientados a fortalecer la protección de lo público frente al riesgo de captura por intereses particulares (Longo, 2009).

Entre las exigencias de una buena gobernanza, además de la reconstrucción de la capacidad directiva de los gobiernos y del incremento del ímpetu de los grupos ciudadanos por participar en la deliberación de los asuntos públicos y tener control sobre la conducción (Aguilar, 2007), se contempla la existencia de sistemas efectivos de evaluación y responsabilización (accountability) (Longo, 2009).

Según Longo *“el primer paso es la extensión de la transparencia en el acceso a la información sobre las estructuras y el funcionamiento de los gobiernos y sus organizaciones, que debe estar....sometida al escrutinio público...”*.

El Banco Mundial (2006) destaca que para la buena gobernanza es necesaria la renovación política, evitando gobiernos ineficientes y promoviendo Estados que garanticen un ejercicio de la actividad pública libre de abusos, corrupción; el fortalecimiento de la rendición de cuentas; el fomento del debate público, la prensa libre y la participación ciudadana; y un libre ejercicio del estado de derecho entre las estructuras del estado y los acuerdos con ciertas instituciones.

También menciona los ocho parámetros claves que la Comisión Económica y Social de Asia Pacífico de las Naciones Unidas sugiere para una buena gobernanza, las cuales contemplan: 1) Participación porque la sociedad necesita estar informada y bien organizada; 2) Estado de derecho para gozar de un marco legal justo respecto del cual la sociedad se encuentre en condiciones de cumplir; 3) Transparencia e información totalmente libre y accesible para los afectados por las decisiones (esta información debe otorgarse de manera clara y comprensible a través de medios adecuados); 4) Responsabilidad; 5) Consenso orientado debido a la existencia de diversos actores con diferentes puntos de vista e intereses; 6) Equidad e inclusividad de todos

sus miembros; 7) Efectividad y eficiencia; 8) Rendición de cuentas no sólo en las instituciones públicas sino también en el sector privado y en las organizaciones de la sociedad civil.

En una buena gobernanza debe existir un gobierno responsable, pero para ello es necesario, además, que los ciudadanos logren utilizar los canales de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. Es decir, se trata de un camino de doble vuelta entre el gobierno y la ciudadanía, en el que la representación política y la participación ciudadana suponen obligaciones para ambas partes.

En cuanto al deber de los gobernantes, exige analizar dos aristas. Por un lado, responsabilidad como “responsiveness”, en el sentido de que los gobiernos en los sistemas democráticos deben dar respuesta a las preferencias de los ciudadanos que los eligieron teniendo en cuenta sus demandas, necesidades y expectativas; y también como “accountability”, entendida como la obligación de los representantes de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental, es decir, como la asunción por parte de los gobernantes de la responsabilidad por sus acciones, productos y decisiones políticas adoptadas (Merino, M., s.f.).

La otra obligación que surge de la idea de gobernanza es la que involucra a la misma sociedad, ya que es ella, a través de sus actores y organizaciones en red, la que debe ejercer el papel activo de supervisar, vigilar y exigir cuentas a sus representantes sobre el ejercicio de la función pública. El ejercicio real de la ciudadanía debe surgir de un proceso de formación de conciencia individual y colectiva que la defina por su actividad y no por ser una mera receptora pasiva de derechos ejercidos a instancias del Estado y la Constitución.

En definitiva, ser un ciudadano democrático significa no solo poseer una serie de derechos, sino también de obligaciones sociales que incluyen tanto la selección de los gobernantes como el deber de influir en sus decisiones. De éste concepto surgen todos los demás criterios necesarios para identificar la verdadera participación ciudadana.

No se puede hablar de buena gobernanza si no se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer converger voluntades dispersas en una acción unificada (Morata, 2002)

Nonell (2006) plantea una visión amplia en cuanto a las obligaciones, destacando la necesidad de producir y brindar información tanto por parte del Estado como por los distintos integrantes de la red (sector público o privado), como así también de rendir cuentas. De ello surge un elemento condicionante de la participación y es que todos los actores, Estado, otros Estados nacionales o subnacionales, organizaciones no gubernamentales, ciudadanía, requieren contar con información necesaria, suficiente, oportuna y de calidad.

Esto es así ya que, en contextos donde las prioridades opuestas, pero igualmente legítimas, deben conciliarse por medio de procesos que involucren a todos los actores en la toma de decisiones, la transparencia puede convertirse en una estrategia fundamental para comprometer a dichos actores, combatir la corrupción y mejorar la calidad de la gobernanza.

Esta idea la comparten Transparencia Internacional (TI) y Naciones Unidas en el Programa para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2004: p.8), ya que afirman que:

“(...) la transparencia es ampliamente reconocida como el principio elemental de la buena gobernanza”.

Como lo destacó en su discurso el Presidente Vicente Fox Quesada en el marco de la inauguración de la Segunda Semana Nacional de Transparencia en México (2005), si en un régimen democrático los asuntos políticos siempre deben ser de dominio público, entonces la transparencia en la función pública es un derecho de la sociedad para conocer y evaluar el desempeño de sus servidores.

Por su parte, la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, doctora María Marván Laborde, señaló:

“Muchas de las peores crisis y más costosas decisiones gubernamentales se hubieran podido evitar con conocimiento del público y con un debate cabal y abierto. Si existe transparencia, aparecen de inmediato los rumbos alternativos, el cuestionamiento, mayor apego a la ley y sobre todo, mayor cuidado y una elaboración más escrupulosa de lo que el gobierno dice y hace. Si impera el secreto, la responsabilidad se desvanece, nadie responde por omisiones o errores y la rendición de cuentas es imposible.” (IFAI, 2005)

Consecuentemente, la Buena Gobernanza se entiende como la construcción de políticas con mecanismos de consensos entre el gobierno y los actores del sector público, privado y de la

sociedad civil. Y para ello, resulta indispensable no solo que dichos actores asuman su responsabilidad de participar, sino también que se desarrollen los instrumentos que sean necesarios para cumplir con las obligaciones de Transparencia.

En este sentido, debe encontrarse garantizado entre otros, el derecho de acceso a la información. El derecho a una información confiable, comprensible y oportuna, es la base y condición fundamental para que la ciudadanía pueda participar eficaz y eficientemente en la actividad del gobierno.

Esta idea se ve plasmada en la Conferencia Internacional sobre el Derecho de Acceso a la Información, en la que Marta Oyhanarte (2008), expresa que:

“(..) el acceso a la información es, sin dudas, una herramienta útil para el buen gobierno, pero también, la vigencia del derecho de acceso a la información es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país. Mejorar estas variables implica recorrer un camino largo y arduo - de construcción cotidiana - que requiere de persistencia, convicción, intuición, visión de futuro y accionar responsable de todos los sectores sociales.”

I.6. La Transparencia como política pública y el Derecho de Acceso a la Información

Hemos hablado de gobierno abierto, hemos hablado de la relación entre el gobierno abierto y la gobernanza, y en particular ahora nos centramos en la apertura de información y la transparencia como los escalones iniciales del gobierno abierto, el cual va madurando gradualmente hacia los estadios de participación y colaboración (Prieto-Martín y Ramirez-Alujas, 2014)

Como se ha mencionado, la transparencia ha sido, durante mucho tiempo, un requisito general para las sociedades democráticas. Se entiende que una democracia eficiente se encuentra asociada necesariamente a la transparencia y a la participación y control activo de la ciudadanía de las actividades de gobierno.

Andrea Mattozzi y Antonio Merlo (2007) sostienen que la transparencia se presenta como un medio para exigir la rendición de cuentas a los funcionarios públicos y para la lucha contra la

corrupción. Según estos autores, cuando las reuniones de gobierno están abiertas a la prensa y al público, cuando los presupuestos y los estados financieros pueden ser revisados por cualquier persona, cuando las leyes, las normas y las decisiones son sometidas a discusión, se puede decir que se está en presencia de un gobierno transparente y hay menos posibilidades de que las autoridades abusen del sistema en su propio interés.

Siguiendo esta idea, se puede decir que transparencia es lo contrario a privacidad, es decir, una actividad es transparente si toda la información se encuentra disponible libremente para la sociedad. La transparencia, en este sentido, permite a los ciudadanos estar más informados y alienta la comunicación entre la ciudadanía y los representantes políticos. Pero, para ello, es necesario que se base en la ética y la gobernanza, donde los intereses y las necesidades se centran en el ciudadano.

Asimismo, la transparencia implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan por parte de los gobernantes se encuentren documentados y accesibles o disponibles para cualquier persona de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida.

No obstante, no comparto la idea de aquellos que consideran a la transparencia únicamente como sinónimo de acceso a la información. Contrariamente, el término “transparencia” remite a tres aspectos fundamentales, dentro de los cuales, uno de ellos hace referencia a que **el acceso a la información de las instancias públicas debe ser de manera permanente, expedita y gratuita**. El segundo se relaciona con la **apertura a los ciudadanos de los espacios donde se toman decisiones de carácter público** y, el tercer aspecto, tiene que ver con que **los ciudadanos deben participar en los órganos y programas del gobierno**.

Al respecto, Mauricio Merino (2006) ha escrito:

“La política de transparencia (...) se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental (...) reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible.”

Estos pensamientos de Merino entonces, consideran que la transparencia constituye una política pública “horizontal”, que no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de seleccionar, diseñar, implementar, gestionar y evaluar las políticas públicas. Es por ello que, la política de transparencia, no se agota en el cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes de acceso a la información, sino que demanda importantes cambios en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública.

Por su parte, Mark Bovens (2002, citado en Ackerman, J. M. y Sandoval, I. E., 2005) también hace una distinción crucial entre estos dos conceptos. Para este autor, la transparencia es una cuestión de higiene pública, en donde la apertura gubernamental tiene como finalidad mejorar el **control democrático y la rendición de cuentas** a la sociedad por parte del gobierno; y el derecho de acceso a la información constituye una herramienta de ciudadanía.

Bovens sostiene que los derechos a la información:

“(...) tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, sino también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales”. (Bovens, 2002: 327, citado en Ackerman, J. M. y Sandoval, I. E., 2005).

No obstante las diferencias conceptuales remarcadas, es evidente la relación que existe entre ambos términos. **El acceso a la información pública es el derecho de toda persona para solicitar información a sus representantes públicos**, y por ello es, sin duda, un aspecto crítico del desarrollo democrático, ya que las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman las decisiones, con qué criterios se desarrollan las políticas públicas.

Por su parte, **la transparencia incluye esa obligación que tiene todo gobernante de divulgar lo que se conoce como la información básica relacionada con el desempeño de sus funciones.**

De esta manera, transparencia y acceso a la información son dos caras de una misma moneda: **una obligación y un derecho que se complementan con la finalidad de restituir a los ciudadanos algo que de origen les pertenece: la información que se produce en el**

desempeño cotidiano de todos aquellos que tienen a su cargo el manejo de recursos públicos.

Para efectos de este estudio, es conveniente tener presente la clara diferencia que existe entre el derecho de acceso a la información y la transparencia, pero también la substancial relación e implicancia que se vislumbra entre ambos conceptos.

Según David Gault (2008), ya Stiglitz ha mostrado claramente cómo transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, y donde esa participación es significativa para las decisiones y los resultados de la política.

Tanto en la teoría del Estado de Derecho, del Liberalismo y de la Democracia, han existido nociones que fundamentan la relación de los conceptos actuales de transparencia y de derecho a la información pública, inicialmente a través del derecho de petición, bajo la idea de las asambleas públicas o de la importancia de la opinión pública.

La transparencia y el acceso a la información pública son indispensables para el buen funcionamiento de una democracia y un Estado de Derecho, ya que si se parte de la idea de que en una democracia el gobierno se debe a los ciudadanos, es forzoso que un recurso fundamental como lo es la información pública, esté sin restricciones a su alcance.

Estos dos conceptos presentan una serie de beneficios que alimentan a ese buen funcionamiento de la democracia.

En primer lugar, son excelentes instrumentos de control que contribuyen a **desalentar la corrupción**. Sin embargo, no debe pensarse en la transparencia y el acceso a la información como meras herramientas anticorrupción.

En segundo lugar, permiten **aumentar la eficacia de las políticas públicas**, ya que al existir posibilidad de tomar conocimiento de las decisiones y ejecuciones por parte de la ciudadanía, se puede dar cuenta de posibles fallas.

En tercer lugar, el poder observar el desempeño de los servidores públicos y el uso que hacen de los recursos públicos, y el permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas, contribuye a **aumentar la legitimidad y la confianza en el gobierno**.

En cuarto y último lugar, la transparencia y el acceso a la información pública permiten que se lleven a cabo **rendiciones de cuentas** sobre el desempeño de los agentes gubernamentales, ya que estos conceptos incluyen la capacidad de los ciudadanos de poder exigir cuentas y evaluar a las instancias gubernamentales sobre el cumplimiento de sus responsabilidades.

Hoy en día es claro que, para que funcione con calidad un régimen democrático, es necesario que se implementen formas de participación ciudadana que vayan más allá del ejercicio del voto. La transparencia y el acceso a la información pública, son justamente derechos y obligaciones que cumplen ese rol.

Cuando se habla de **obligación** se hace referencia al deber que tienen los agentes públicos de generar, ordenar y mantener de forma accesible toda la información relacionada con el cumplimiento de sus funciones y el gasto de los recursos. Es por ello que, la transparencia supone un papel activo por parte de dichos agentes para hacer pública la información.

Por su parte, los ciudadanos también deben cumplir un papel activo, ya que son quienes deben ejercer el **derecho** a conocer esa información. Es decir, el derecho de acceso supone que el ciudadano tiene derecho a conocer aquella información que no se publica a través de las obligaciones de transparencia, y para ello debe requerirla a través de una solicitud.

Si los ciudadanos no toman este papel activo que les corresponde, examinando y solicitando información, observando y evaluando el desempeño de los agentes públicos, entonces los beneficios que se pueden obtener de la transparencia se pierden, y con ellos la posibilidad de fortalecer la vida democrática y el papel del ciudadano.

En resumen, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, amparado en las normas de acceso a la información, juega un papel fundamental para la creación de una sociedad plenamente transparente y para el fortalecimiento de la democracia como construcción colectiva.

I.7. Antecedentes históricos del derecho a la información en el mundo

La primera Ley formal de acceso a la información gubernamental fue aprobada en Suecia en el año 1766. Esta Ley denominada “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas” (Freedom-of-press and the Right-of-access to public records act), fue

impulsada por el sacerdote y diputado Anders Chydenius, inspirado en la experiencia China, en donde existía una institución que tenía como función vigilar al gobierno y a sus funcionarios y exhibir las ineficiencias, incompetencias y actos corruptos (Ackerman, J. M. y Sandoval I. E. 2005, p. 13).

Según el historiador Magnus Blöstrom:

“...el hecho de hacer obligatoriamente públicas las actas de “los tres estados” acabó convirtiéndose en un veneno constante para la liquidación de las prácticas aristocráticas y feudales y fue un poderoso instrumento para asegurar los derechos de propiedad de los agricultores en el curso de la reforma agraria.” (Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E.; 2005).

Para el resto del mundo, el derecho de acceso a la información gubernamental tardó dos siglos en cobrar fuerzas. Finlandia fue el primer país que tomó el ejemplo de Suecia en 1951, luego Estados Unidos en 1966 y Dinamarca en 1970. Ya en los últimos años del siglo XX, más de 40 países instituyeron sus propias leyes de acceso a la información y, en octubre de 2010, ya eran más de 80 los países que contaban con una ley formal en dicha materia.

En sí, todas estas leyes de acceso a la información pública surgen como respuesta a las viejas luchas por la libertad de expresión, de prensa y por el derecho de participar en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía. (Gray, A., 2005)

Una Ley de Acceso a la Información (LAI) es una **ley que otorga a los ciudadanos el derecho de poder solicitar al gobierno información sin necesidad de demostrar por qué o para qué fines la requieren.**

Si bien la mayoría de los países incluyen en sus constituciones artículos que garantizan el derecho a la información, las leyes son importantes para asegurar el cumplimiento de dichas garantías y facilitar su aplicación. Son numerosos los ejemplos en el mundo sobre derechos, tales como al trabajo, educación o salud, que estando incluidos en artículos de las constituciones, quedaron como letra muerta, y fue recién cuando se los incorporaron en legislaciones que la ciudadanía pudo gozar plenamente de dichos derechos por verse el gobierno obligado a velar por su cumplimiento.

Si bien diferentes organismos internacionales han desarrollado los principios básicos que se deben observar en las Leyes de acceso a la información, los distintos países han diseñado y aplicado sus propias leyes de diversas formas y han interpretado el concepto de acceso a la información de heterogéneas maneras.

La cronología de Leyes de Acceso a la Información aprobadas a nivel internacional es la siguiente:

Tabla 1: LAI aprobadas por año

Año	País	Año	País	Año	País
1766	Suecia		Japón		Ecuador
1951	Finlandia		Liechtenstein		Antigua y Barbuda
1966	Estados Unidos		Trinidad y Tobago	2005	Azerbaiyán
1970	Dinamarca		Sudáfrica		Alemania
	Noruega	2000	Inglaterra		Montenegro
1978	Francia		Bulgaria		Uganda
	Países Bajos		Lituania		India
1982	Australia		Moldavia		Taiwan
	Nueva Zelanda		Eslovaquia	2006	Macedonia
	Canadá		Estonia		Honduras
1985	Colombia	2001	Bosnia y Herzegovina	2007	Jordania
1986	Grecia		Polonia		Nicaragua
1987	Austria		Rumania		China
1990	Italia		Panamá		Kirguistán
1992	Hungría	2002	Pakistán		Nepal
	Ucrania		México	2008	Bangladesh
1993	Portugal		Jamaica		Chile
1994	Bélice		Perú		Guatemala
	Bélgica		Tayikistán		Uruguay
1996	Islandia		Zimbabwe		Indonesia
	Corea del Sur		Angola	2009	Islas Cook
1997	Tailandia	2003	Croacia		Rusia
	Irlanda		Kosovo	2010	Liberia
	Uzbekistan		Armenia	2011	Brasil
1998	Israel		Eslovenia		Nigeria
	Letonia		Turquía	2012	Malta
1999	República Checa	2004	República Dominicana	2014	Maldivas
	Albania		Serbia		
	Georgia		Suiza		

Fuente: (Vleugels, R., 2010) y Wikipedia, la Enciclopedia Libre (Consultado por última vez el 09 de abril de 2014 en http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_laws_by_country)

Como ya se ha mencionado, en la actualidad Argentina no cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública.

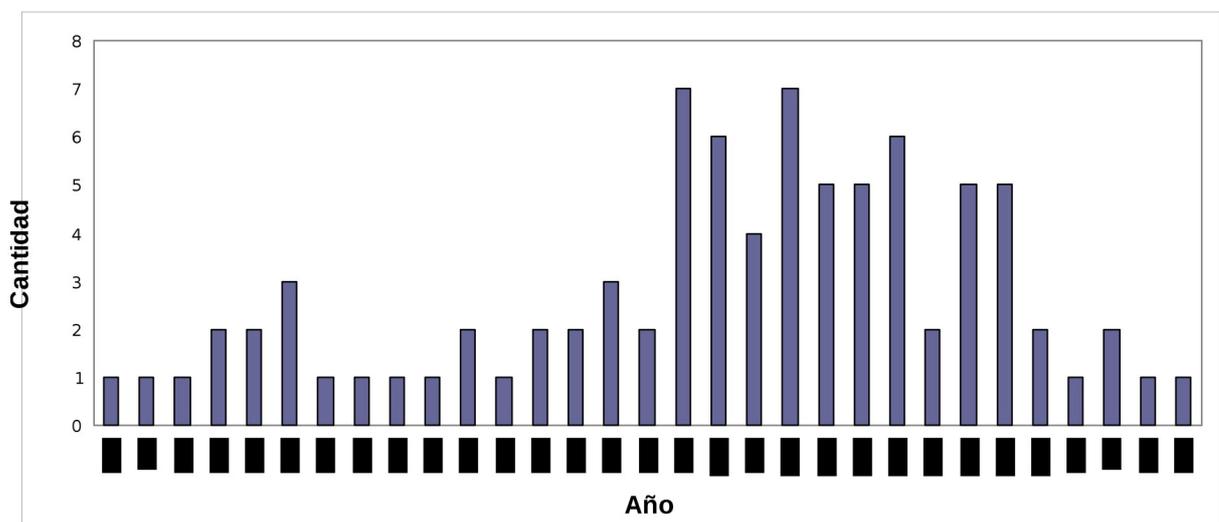
De la tabla precedente se puede observar que son 85 países en el mundo los que disponen de una Ley aprobada en la materia. De las 85 leyes existentes, 38 se encuentran en Europa (aproximadamente el 45%), 20 en Asia (23,5%), 18 en América y el Caribe (21%), 6 en África y 3 en Oceanía.

La cronología de leyes revela que la aprobación de LAI ha ido expandiéndose rápidamente desde 1999. Casi el 70% de todas las leyes de acceso a la información existentes (59) han sido aprobadas en los últimos 11 años, mientras que las primeras 26 LAI fueron apareciendo en el transcurso de más de dos siglos.

Esta creciente ola de leyes que se han ido extendiendo a lo largo del mundo en la última década, es un dato esperanzador, ya que evidencia una tendencia mundial hacia la libertad de información lo que, posiblemente, permitirá generar una transformación de las exigencias hacia aquellos gobiernos que se digan democráticos.

La cronología de leyes aprobadas se puede visualizar en el Gráfico 1.

Gráfico 1: LAI aprobadas por año



Fuente: Elaboración propia

Otra conclusión importante que se desprende de la Tabla 1 es que, si se analizan las primeras 26 LAI aprobadas, es evidente que existía una concentración de LAI en los países “más desarrollados”. Esto es así ya que aproximadamente el 85% de dichas leyes pertenecen a países de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Israel, Australia y Nueva Zelanda.

Por otro lado, la proliferación de nuevas LAI, es decir, las aprobadas a partir del año 1999, se ha dado en su gran mayoría en los países “en desarrollo”, lo que puede considerarse como otro dato alentador. El 100% de leyes de acceso a la información en África aparecieron durante este período. De igual forma, aproximadamente el 80% de las LAI de Asia se aprobaron a partir de 1999, como así también más del 75% de las LAI en América.

Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer en esta materia y son muchos los desafíos existentes.

En primer lugar, aún son numerosos los países del mundo que no cuentan con un soporte jurídico que regule el derecho de acceso a la información, y en muchos de ellos, ni siquiera es tema de agenda.

Por otro lado, es necesario destacar que, la mera aprobación de una norma que regule un derecho, no es suficiente para garantizar su efectividad. Si bien ya son más de 80 los países que han aprobado una ley de acceso a la información, muchas de esas normas son consideradas muy pobres en cuanto a su contenido. (Ackerman, J. M. y Sandoval I. E. 2005, p. 37).

Asimismo, Ackerman y Sandoval (2005) sostienen que existen estudios que revelan que, en países en los cuales ya se ha aprobado una ley, su implementación no ha sido exitosa. Esto se debe a que la efectividad con que una LAI asegure el derecho de acceso a la información depende de la predisposición que tengan los funcionarios que estén a cargo de su implementación y de los recursos que destinen para ello.

Por último, por más que en un país exista una LAI aprobada, la misma corre el riesgo de convertirse en letra muerta si no se evidencia una participación activa de la sociedad civil. Por lo tanto, para que el movimiento internacional hacia la libertad de información siga creciendo, es fundamental la presión y la movilización constante de la sociedad.

La esperanza radica en que la información, como instrumento fundamental para los pueblos y los hombres, tome el impulso desde la sinergia social y alcance para transformar en acto las reformas o los cambios que sean necesarios encarar.

I.8. El acceso a la información en Argentina

Durante mucho tiempo, en Argentina, la publicidad de los actos de gobierno tuvo una concepción muy restringida en comparación a las pautas y condiciones que hoy se entienden necesarias para acceder a la información, ya que solo se concebía a la información del accionar gubernamental, circunscrita a hacer conocer los resultados de la toma de las decisiones de los distintos poderes.

Desde esta noción, solo se daba importancia a hacer conocer al público en general las leyes, los decretos y las sentencias que emanaban de los poderes legislativos, ejecutivos o judiciales, permitiendo una participación ciudadana y un control de los resultados de la acción del gobierno bastante acotados.

Ejemplos de lo que se entendía por publicidad de los actos de gobierno son la impresión en los boletines oficiales de las resoluciones gubernamentales adoptadas, la colección de fallos publicados por los tribunales del país, y también las versiones taquigráficas del accionar de los cuerpos en los llamados diarios de sesiones de las cámaras, de las convenciones constituyentes o de los consejos deliberantes municipales.

Si bien hoy en día esta idea de publicidad no ha perdido valor, la misma es incompleta para un cumplimiento integral de los requerimientos actuales sobre la información pública que es necesario brindar.

Además, para perfeccionar el derecho de acceso a la información pública en cantidad y calidad, Argentina tiene que superar muchos defectos que se han dado en el transcurso de su historia. Esto es así, no solo porque se ha pasado por variadas y largas experiencias de gobiernos militares en los que la información tendía a ser reservada o secreta, sino también porque si bien la democracia buscó después oxigenar la vida institucional, la corrupción volvió a tapar parte de la transparencia que debe haber en el ejercicio de la función pública, ya que nuevamente se ocultaron acciones de gobierno, o se retaceó información pública, o bien no se brindó en tiempo y en forma. (Rodríguez Villafañe, M. J., 2003)

No obstante, más allá de lo mencionado hasta aquí, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 marcó la impronta de un avance en una concepción más amplia y completa del derecho de acceso a la información pública, en especial, por la incorporación a la Constitución a

través del art. 75, inc. 22º, de pactos internacionales con jerarquía constitucional de particular importancia en la temática.¹²

Uno de dichos tratados lo constituye la Convención Americana sobre Derechos Humanos (más conocida como Pacto de San José de Costa Rica), aprobada por la República Argentina a través de la ley N° 23.054, que establece en su artículo 13 lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...)”

Asimismo, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles, contemplan expresamente el derecho de recibir información como la contra cara necesaria para el ejercicio de la libertad de expresión.

De esta manera, se amplía el concepto restringido por el cual solo se pensaba que el Estado tenía el deber de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones. Ahora se piensa también en el derecho de cualquier persona a acceder a la información pública que considere importante, ya sea documentación, dictámenes técnicos existentes en expedientes administrativos, estudios científicos realizados con fondos públicos, declaraciones juradas de los funcionarios públicos, planes o proyectos en desarrollo, entre otros.

Es decir, se considera actualmente a la información pública como un bien de la sociedad, al cual la persona debe poder acceder si así lo considera, cualquiera sea el interés que la moviliza.

Pero ahora bien, no obstante que el derecho de acceso a la información pública tenga peso constitucional como se ha mencionado, siempre resulta importante contar con leyes específicas que regulen de una manera más adecuada la forma en la que el Estado debe asegurar el derecho. Ello es así, básicamente, para preservar, entre otros aspectos, que no haya restricciones, condiciones o costos que puedan vulnerar esa garantía, para permitir disponer de la

12

Además, la reforma del 94 introdujo diferentes artículos que consagran parcialmente el derecho de acceso, limitando su alcance a un determinado tipo de información. Se puede mencionar, por ejemplo, el artículo 38 referido al derecho de acceso a la información pública de los partidos políticos, el artículo 41 establece el deber de las autoridades de proveer información ambiental, el artículo 42 sobre el derecho a la información que cuentan los consumidores y usuarios respecto de bienes y servicios y el artículo 43 de “habeas data” orientado a la regulación del uso y tratamiento de los datos personales. (Saba, R., 2004)

información y garantizar que la misma sea objetiva, comprensible, fidedigna y de fácil acceso. (Rodríguez Villafañe, M. J., 2003)

Como se ha mencionado en el apartado anterior, ya son muchos los países que han regulado el derecho de acceso a la información en poder del Estado, varios de los cuales se encuentran ubicados entre las naciones con más baja percepción de corrupción, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 (IPC), elaborado por Transparency International (TI)¹³.

La República Argentina, que ocupó el puesto 105 de 178 países del ranking en la medición del IPC 2010 y repitió la mala nota (2,9 puntos de 10) obtenida en años pasados, no posee aún una ley nacional de acceso a la información pública, pese a las políticas públicas desarrolladas para garantizar este derecho.

Es uno de los pocos países de la región que todavía no ha sancionado una ley que regule el derecho de acceso a la información, aunque hace algunos años, el Congreso estuvo cerca de sancionarla. Un proyecto apoyado por legisladores, académicos, organizaciones de la sociedad civil y empresarios, obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados, pero fue modificado por la Cámara de Senadores, y se permitió que perdiera estado parlamentario.

Fueron las provincias las pioneras en materia de legislación sobre el libre acceso a la información pública en Argentina. Río Negro y Chubut fueron las primeras en reglamentar este derecho a través de las Leyes 1829/84 y 3764/92, respectivamente. Asimismo, Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Santiago del Estero, Chaco y Tierra del Fuego son otras de las provincias que ya cuentan con una ley que obliga a los funcionarios públicos a dar una respuesta a las peticiones formales de información que se les realiza (Basterra, M. I. 2004). De igual forma, la ciudad autónoma de Buenos Aires ha avanzado en este aspecto y también aprobó la Ley 104/98 de acceso a la información pública y, en Salta y Mendoza, los proyectos de ley para garantizar este derecho obtuvieron media sanción en la Cámara de Diputados.

Como ya se ha destacado, si bien carecer de la ley no es impedimento para que lo expresado en la Constitución y en los Tratados Internacionales se cumpla, contar con una ley siempre ubica a las personas en una mejor posición a la hora de reclamar por sus derechos. (Baragli, N.; Raigorodsky N. y Gómez N., 2003)

¹³ Transparency International publica en su página Web diferentes Índices Internacionales de la corrupción, entre los cuales se hallan los Índices de Percepción de la Corrupción. (Página Web consultada en Abril 2011: http://www.transparencia.org.es/IPC%20s/IPC_2010/INDICE_IPC_2010.htm)

En la actualidad, Argentina solo cuenta con un Decreto, el 1172/03, que marca cierto avance en la lucha contra la corrupción y a favor de una mejor calidad institucional. Pero aunque este decreto es un instrumento importante en materia de acceso a la información pública, no es suficiente para garantizar el acceso a la información de todas las dependencias públicas, ya que sólo reglamenta este derecho en el ámbito del Poder Ejecutivo.

La idea de sancionar una Ley Nacional envuelve la intención de que el derecho de acceso a la información pueda ejercerse en forma clara dentro de los tres poderes del Estado.

Con un decreto Argentina solo se ha puesto en camino, reconociendo expresamente el derecho y estableciendo mecanismos de implementación en uno de sus poderes, pero aún es necesario que se produzca un nuevo debate legislativo que acabe en la sanción de una ley que garantice el derecho de acceso a la información pública en todos los órganos federales y las empresas del Estado Nacional. Sólo así Argentina podría equipararse al resto de los países de Latinoamérica que en los últimos años han sancionado normas en la materia. (MDZ on line, 2010)

Hoy en día existen siete proyectos con estado parlamentario, los cuales presentan similitudes y diferencias entre sí. Para los legisladores que presentaron estos proyectos, sancionar una Ley de Acceso a la Información Pública significaría dar un paso adelante en materia de transparencia para Argentina, no solo porque configuraría un compromiso por la transparencia de las instituciones y el fortalecimiento de la democracia, sino, ante todo, porque significaría para los habitantes del país una demostración concreta de llevar adelante un gobierno transparente, susceptible al control de los ciudadanos y donde se pueda acceder a datos relevantes en materia de políticas públicas. (MDZ on line, 2010)

I.9. Aspectos fundamentales del Decreto 1172/2003.

El Decreto 1172/03 fue publicado en el Boletín Oficial el 4 de diciembre del año 2003. Se denomina "**Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones**" y tiene la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la información a través de la aprobación de cinco reglamentos que regulan diferentes mecanismos de participación.

Esta norma se aplica a todos aquellos organismos que funcionen bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, incluyendo a los entes descentralizados, empresas y sociedades con participación estatal.

A través de esta normativa no se busca regular, únicamente, cómo un ciudadano puede solicitar información del Poder Ejecutivo Nacional, sino que también se concreta el principio de publicidad de los actos de gobierno estableciendo el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria y a las anteriores de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial.

Las cinco herramientas contempladas por el Decreto son: 1) Las Audiencias Públicas, 2) La publicidad de la Gestión de Intereses - "lobby"- 3) La Elaboración Participativa de Normas, 4) El derecho de Acceso a la Información Pública y 5) Las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. (Silveri, C. M., 2007)

La **Audiencia Pública** consiste en un espacio a través del cual se le otorga a los ciudadanos la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones, es decir, permite la participación ciudadana a todos aquellos que puedan sentirse afectados, de manera que puedan manifestar su conocimiento o experiencia y presentar los aportes que consideren convenientes.

Por otro lado, a partir de la **publicidad de la Gestión de Intereses**, los ciudadanos pueden ejercer un efectivo control sobre la gestión de gobierno, ya que el Decreto 1172/03 obliga a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional a publicar en Internet los encuentros que mantienen con personas que gestionan o representan un interés determinado y cuyo objetivo consiste en influir en el ejercicio de sus funciones y/o decisiones.

Por su parte, la **Elaboración Participativa de Normas** es un procedimiento que permite a aquellos sectores y ciudadanos interesados, participar en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley, a través de consultas no vinculantes, para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso.

El cuarto mecanismo que regula el Decreto garantiza otro tipo de acceso a la información, ya que permite a los ciudadanos presenciar las **reuniones de Directorio de los entes reguladores de los servicios públicos**, a fin de informarse sobre cómo se toman las decisiones que los afectan como usuarios.

Por último, a través del Reglamento General del **Acceso a la Información Pública**, se garantiza y regula el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional, respetando los estándares internacionales en la materia, tales como: el principio de publicidad, la legitimación activa amplia, la entrega de respuesta en plazos reducidos, oportunos y razonables, el principio de gratuidad o de costos mínimos y el de informalidad.

La legitimación activa amplia la dispone el Decreto al establecer que, para pedir información, no es necesario cumplir ningún tipo de requisito ni manifestar motivo del requerimiento, sino que basta simplemente con presentar el pedido por escrito, con identificación del requirente.

Con respecto al principio de tiempos reducidos y razonables, el Decreto obliga al Poder Ejecutivo a responder dentro de los 10 días hábiles administrativos, pudiendo solicitar una prórroga de 10 días más por medio de un acto fundado, que debe ser comunicado en forma fehaciente al requirente.

En cuanto al principio de gratuidad, se establece que sólo pueden cobrarse aquellos gastos en los que se incurre para la reproducción, de manera de permitir que el derecho de acceso a la información se haga realmente efectivo.

Por su parte, el principio de accesibilidad entiende que la Administración debe proveer un amplio y fácil acceso a la información, debiendo actualizar y dar a conocer información básica de sus dependencias para orientar al público en el ejercicio de su derecho. El Poder Ejecutivo debe publicar tal información a través de las páginas de Internet, debe informar al ciudadano sobre cómo ejercer este derecho y, asimismo, debe brindar información completa, oportuna y veraz.

Por último, a fin de asegurar su cumplimiento, el Decreto establece un régimen de sanciones y responsabilidades para los funcionarios que no respeten sus disposiciones, o que impidan u obstaculicen injustificadamente el ejercicio de este derecho.

De lo analizado hasta aquí, es evidente que el Decreto incorpora novedosos instrumentos que no sólo pugnan por permitir acceder a una información pública confiable, comprensible y

oportuna; sino que amplían la participación de la ciudadanía e incrementan la transparencia de los actos de gobierno a través de la apertura de la Administración.

No obstante, mientras no se sancione una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, se obstaculiza el acceso a información relacionada a toda la gestión estatal, a la cual tienen derecho todos los habitantes de la Nación por las prerrogativas que la propia Constitución otorga.

Por otro lado, si bien la norma es importante, la misma no alcanza para expandir la plenitud del derecho. Diversos estudios demuestran que países, provincias y municipios que cuentan con disposiciones legales que garantizan el derecho de acceso a la información, han experimentado numerosas dificultades para que se hagan realmente efectivas u operativas en su ejercicio.

Esto es así ya que, de la norma debe pasarse a su implementación, proceso necesariamente complicado y conflictivo, que exige ir buscando formas de coordinación que integren las diferencias.

Como se puede apreciar, el desafío de la Nación no debe ser solamente lograr aprobar una Ley Nacional que regule este derecho en todas las esferas del Estado, o que promueva transformaciones en las prácticas de los funcionarios, sino también luchar por hacer operativa la norma y alentar una transformación cultural a través de la participación responsable de todos (gobierno y ciudadanía).

El mayor desafío entonces es este: modificar la cultura dentro de la Administración y dentro de la ciudadanía, cambiar la concepción según la cual es imposible acceder a la información del Estado y donde la participación ciudadana en las decisiones de la Administración es muy dificultosa. Lógicamente que este desafío lleva su tiempo.

I.10. El Acceso a la Información en la provincia de Santa Fe.

El derecho de todos los habitantes a conocer las acciones que se realizan en los distintos niveles de gobierno es un presupuesto que no debiera necesitar demasiadas explicaciones. Sin embargo, el contar con una ley en la materia sigue siendo una deuda de la democracia, a nivel del

gobierno nacional como ya se ha destacado, como así también en el ámbito de la provincia de Santa Fe. Durante muchos años se han puesto trabas para que la norma no se aprobara o para que el derecho quedara limitado. (Noticias CTA Santa Fe, 2008)

La historia del acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe tiene varios años. La primera iniciativa en este sentido tuvo lugar en el año 2002, cuando un ex diputado provincial del PDP presentó un proyecto que nunca pudo tratarse. Recién durante la segunda gestión del Gobernador Ing. Jorge Obeid se consiguió la media sanción en la Cámara Baja, pero después de dilaciones, el proyecto fue reformado en el Senado con una modificación que planteaba la necesidad de “acreditar un interés legítimo” para poder acceder a la información solicitada. Esa condición restrictiva del acceso a la información pública provocó fuertes discusiones y nunca se alcanzó la sanción del proyecto.

Dado que no era posible contar con una Ley de Acceso a la Información por lo controvertido que se presentó el proceso en el Congreso, y gracias al trabajo de diferentes organizaciones de la sociedad civil a nivel local y nacional, que despertó cierta conciencia respecto de la necesidad de garantizar este derecho, en el año 2009 el Gobernador Hermes Binner firmó el Decreto 0962/09 como señal de un decidido avance en la lucha contra la corrupción y a favor de una mejor calidad institucional.

En su discurso, el Gobernador aseguró que el acceso a la información mejora la democracia. Expresó:

“Tenemos que avanzar para demostrar que se puede ser transparente: es necesario que la gente conozca, que crea en la democracia, en los actos de gobierno que pueden ser con errores o con aciertos, pero tiene derecho a conocerlos”. (El Litoral, 2009).

De esta manera, el Decreto no solo reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos, sino también establece los mecanismos de implementación, pero obviamente, no alcanza a los otros poderes que tienen autonomía constitucional. Consecuentemente, los Poderes Legislativo y Judicial no están obligados a responder los requerimientos que podría hacer cualquier ciudadano.

Según el Decreto 0962/09, la autoridad de aplicación y quien debe recibir los pedidos de información es la Dirección Provincial Anticorrupción. Asimismo, la normativa prevé que cualquier persona física o jurídica, pública o privada, puede acceder a la información pública

producida o en manos del Poder Ejecutivo provincial, y toma como principio el de la publicidad de la información. En este sentido, el artículo 8º que establece la Legitimación Activa, especifica:

“Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo, ni contar con patrocinio letrado.”

Además, el decreto sentencia en su artículo 9 que *“el mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad”*. Además, aclara que la información *“deberá ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no habiendo obligación de procesarla, ni ordenarla, ni realizar una investigación para responder al pedido, ni contestar preguntas”*.

Como se mencionó, uno de los principios que garantiza el decreto es el de la gratuidad, y detalla que solo tendrá costo en caso que se requiera su reproducción. Por otro lado, el artículo 12 contempla los aspectos relacionados con la accesibilidad, debiendo los sujetos obligados a brindar información ordenarla y sistematizarla a los fines de permitir un fácil y rápido acceso.

Con relación al plazo de respuesta, los obligados deben evacuar la solicitud en un plazo no mayor a 20 días. Dicho plazo *“puede prorrogarse por otros 10 días hábiles si hubiera circunstancias que lo justifiquen, mediante acto fundado dictado con anterioridad al vencimiento”* (artículo 21º).

El decreto incluye un capítulo (Capítulo IV) referido a la “transparencia activa”. Ello implica establecer un estándar mínimo obligatorio de información que debe ser publicada en la página Web de la Provincia de acceso libre e inmediato.

Si bien debe reconocerse que el Decreto 0692/09 constituye un avance importante en la materia en la Provincia, no se puede soslayar que presenta ciertas dificultades, en el sentido de que por su naturaleza, solo comprende a uno de los poderes del Estado, el Ejecutivo. Es decir, esta muestra de decisión política no es suficiente para garantizar el conocimiento de las acciones de los otros poderes, Legislativo y Judicial.

En virtud de ello, resulta necesario que la Provincia sancione una ley que regule los alcances y efectos del Acceso a la Información, a fin de contar con un instituto que incluya a todos los poderes del Estado, estableciendo pautas claras y precisas de procedencia, y cuya vigencia y aplicabilidad no quede a merced de la voluntad política del Gobernador de turno, como ocurriría en caso de subsistir la regulación por Decreto. (Notifé, 2010)

No obstante, tener una ley en la provincia de Santa Fe parecería ser imposible si nos remitimos a los antecedentes de los últimos nueve años, en donde existieron permanentes trabas a diferentes proyectos enviados por el Poder Ejecutivo y también por diputados oficialistas y opositores. La inclusión de figuras como las de “interés legítimo” y de “derecho subjetivo” se convirtió en un impedimento para la sanción de una norma que facilite la transparencia de los actos de gobierno.

Cada vez que la Cámara de Diputados aprobó un proyecto, el Senado impuso modificaciones sustanciales; y las demoras en el tratamiento llevaron a que en más de una ocasión los expedientes perdieran estado parlamentario, dado que se agotaron los plazos previstos para el tratamiento de una iniciativa. (Brosutti, F 2007)

El primer proyecto presentado, como ya se ha mencionado, data de 2002, logrando solo media sanción de la Cámara baja, pero no hubo voluntad política de transformarla en Ley. En el año 2009, la misma ley que se aprobó en 2002 volvió a tener media sanción en Diputados, caducando nuevamente la iniciativa en el Senado. Esto fue así ya que la mayoría justicialista incorporó un artículo por el cual los legisladores no podrían ser obligados a informar la manera de distribuir los subsidios. El proyecto modificado cayó por su propio peso, y el socialista Juan Carlos Zabalza reingresó un texto muy similar al original, pero nunca salió de las comisiones de trabajo. (UNO, 2011)

Por tercera vez, en el año 2011, la Cámara de Diputados volvió a dar media sanción al proyecto de ley de libre acceso a la información pública. El texto, ya conocido por los legisladores, permitiría que cualquier ciudadano pueda ejercitar su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los poderes del Estado.

Según el entonces Diputado Hugo Marcucci, que fue quien ingresó nuevamente el proyecto de Ley a la Cámara de Diputados, se concibe al libre acceso a la información “*como una garantía de la transparencia, el control y la participación ciudadana en un régimen*

democrático y republicano. Se reconoce el derecho a toda persona, al libre acceso a la información completa, veraz y oportuna de los actos del estado”. Asimismo, sostiene: “Nuestro proyecto propicia el acceso a la información sin condicionamiento alguno. Es decir, no limita el ejercicio del derecho a la previa acreditación de interés legítimo. (...) El libre acceso a la información pública exige al Estado desarrollar una gestión más transparente y le permite a la ciudadanía conocer toda la información contenida en archivos, registros, expedientes administrativos y resultados de estudios técnicos, estadísticas, así como cualquier otra sobre la cual basan sus decisiones los gobernantes. Con ello se les permite participar en la toma de decisiones de manera informada, controlar la gestión pública, y tener opinión fundamentada sobre los diversos temas que hacen al buen funcionamiento del Estado, con lo cual mejora sin dudas la calidad institucional.” (Notifé, 2010)

En esta oportunidad, los integrantes de la Cámara alta volverán a tratar un viejo y conocido proyecto, por lo que resta esperar que, al fin y al cabo, la iniciativa pueda lograr pasar las vallas del Senado y convertirse en Ley.

CAPÍTULO II: CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

II.1. ¿Cómo medir la Transparencia y el Acceso a la Información?

Ya se ha mencionado que el presente estudio busca realizar un diagnóstico del estado de la transparencia y el derecho de acceso a la información en las diferentes provincias del territorio nacional argentino, con énfasis en los mecanismos que alientan el ejercicio efectivo y cotidiano de este derecho como lo constituye la legislación de acceso a la información pública y la publicación de información en las Páginas Web de los gobiernos.

Por lo tanto, la investigación no se centra en analizar el acceso real que el ciudadano tiene frente a esta nueva garantía que se considera, según la Constitución, un derecho cuya titularidad recae en las personas. Más bien, el objetivo consiste en evaluar y comprobar el estado de apertura a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública en las provincias argentinas.

Para ello, previamente es necesario definir la lógica de los elementos que se utilizaron para la construcción de un índice que permita efectuar dicha evaluación. Sin embargo, antes de comenzar con el análisis sustancial del objeto de estudio, es conveniente hacer una serie de comentarios y aclaraciones sobre el alcance de los aspectos que fueron evaluados.

Se ha expuesto en las secciones previas que, si bien en algunos países se comienza a hablar de transparencia y acceso a la información hace más de dos siglos atrás, es recién en la década del 90 del siglo pasado que empiezan a proliferar estos conceptos en numerosos países, producto del proceso de democratización de las naciones.

Por otro lado, la elaboración de un índice que permita medir el nivel de apertura de un determinado sujeto a la transparencia y al acceso a la información, debería realizarse en función del grado de avance en la implementación de todas sus políticas en esta materia.

No resulta comparable un país que tiene cien años de trayectoria en cierta política con otro que apenas comienza a incorporarla en su agenda de gobierno. Más aún, si se retoma la idea que el éxito de la transparencia y del acceso a la información no sólo radica en la promulgación de normas de acceso a la información pública, sino que depende también de diversos factores (calidad de la legislación, calidad de los mecanismos de acceso a esa información, simplicidad de los procedimientos para efectuar las demandas, compromiso de los actores de gobierno para dar respuesta a las solicitudes, volúmenes y calidad de la información publicada en Web Oficiales, intensidad de incentivo a la ciudadanía por los funcionarios a participar en los asuntos de interés público, etc.), no es posible comparar países, provincias, municipios u organismos entre sí que no se encuentren en estadios de implementación similares en cuanto a los factores mencionados.

En consecuencia, es en función de los factores que se desean analizar en una determinada comparación, el índice o indicador que se utilizará para efectuar las mediciones. El problema que ahora surge es identificar aquellos elementos que contribuyan a comprender cuáles son las posibles aristas a evaluar, teniendo en cuenta el estado de avance en la implementación de la política por parte del sujeto de estudio, para que, a partir de ellos se pueda elaborar una serie de recomendaciones específicas para mejorar su consolidación.

Del marco expuesto, y considerando que Argentina como algunas de sus provincias comienzan a tratar el tema de la transparencia y el acceso a la información pública con énfasis recién a fines de la década del 90 del siglo pasado, el índice a utilizar en la comparación debe englobar los primeros factores que comienzan por implementarse en las acciones que se desprenden de estas políticas.

En este sentido, el índice a utilizar se denomina “Índice de Transparencia y de Acceso a la Información Pública” (ITAI) y está compuesto por dos “componentes” que mostrarán el grado de apertura que las provincias argentinas comienzan a tener en relación a esta temática, considerando las siguientes dos dimensiones.

La primera hace referencia a la existencia o no, en cada provincia, de un **marco normativo de Acceso a la Información Pública y a la calidad de dicho marco normativo**, teniendo en cuenta ciertos estándares mínimos considerados internacionalmente. Independientemente de que la experiencia ha demostrado que no basta con una buena legislación

para hacer efectivo el ejercicio cotidiano de este derecho, es fundamental su existencia para garantizar una mejor “gobernanza”, ya que la legislación se orienta a sostener un proceso que implica terminar con la cultura del secreto y mejorar las prácticas democráticas.

El segundo componente que se considera tiene que ver con uno de los instrumentos más relevantes con que cuenta el ciudadano en la actualidad para acceder en forma efectiva a la información sobre las decisiones, el funcionamiento y los resultados de la acción pública. En este sentido, la segunda dimensión es aquella entendida como el flujo de **información que las provincias brindan a la sociedad, referida básicamente a la que deben poner a disposición pública en sus Portales Web Oficiales.**

Cada uno de estos dos componentes no resultan comparables entre sí, sino que se entienden como dos elementos que, en conjunto, permiten una aproximación más completa al problema de medir el nivel de apertura a la transparencia y al acceso a la información de las provincias argentinas.

Como se señaló, el ITAI comprende dos componentes que se estructuran en dos subíndices, los cuales engloban diferentes variables centradas en aspectos relevantes de cada componente, y han sido seleccionadas de trabajos e investigaciones ya efectuados, pero adaptadas a la naturaleza de los sujetos de este estudio.¹⁴ Dichas variables son susceptibles de ser relevadas por indicadores, que son atributos de cada variable. Algunos de los indicadores básicos engloban indicadores de segundo nivel.¹⁵

Los dos Componentes son los siguientes:

- 1. Calidad Normativa del Acceso a la Información Pública:** Este componente engloba 67 indicadores que permiten relevar seis variables, y mide el grado de desarrollo regulatorio en cada provincia.

¹⁴ Diferentes estudios fueron pioneros en la medición y establecimiento de estándares de transparencia, pero como dichos análisis estuvieron enfocados a un área específica sus mediciones no son comparables entre sí. No obstante, sirven de marco de referencia para aprender de las valiosas experiencias de sus investigaciones y métodos. Ver los siguientes estudios considerados para esta investigación: Access Info Europe, 2010; González, 2009; Ayllón y Gault, 2006; Gomez Gallardo, s.f.; Guerrero Gutiérrez. y Ramírez de Alba Leal, s.f.; IFAI, 2005; Nacif, Díaz Iturbe, y Egren, 2006; Nacif, Díaz Iturbe, y Egren, 2007; Page, 2010; Suaya, A., s.f.; Villanueva, 2003; Villanueva, 2005; Transparency Internacional, 2006; Transparency internacional España, 2010; Zorayda Barreda Vidal, 2006.

¹⁵ Cabe destacar que la estructura para la construcción del Índice se tomó de la metodología utilizada por Grandinetti (2014) en su Tesis Doctoral “Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica”.

2. Transparencia en Páginas Web: Este componente consta de 33 indicadores y mide la información publicada por cada provincia en su Portal Web, agrupada en cuatro variables de transparencia.

Cuadro N° 1: Estructura ITAI

ITAI	Componente Calidad Normativa	6 Variables	Indicadores Básicos	Indicadores de Segundo Nivel
	Componente Transparencia Páginas Web	4 Variables	Indicadores Básicos	Indicadores de Segundo Nivel

Fuente: Elaboración propia, tomando como base la estructura para la construcción del Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo (ICGD) de Grandinetti (2014).

II.2. Índice de Transparencia y de Acceso a la Información Pública (ITAI)

Como se ha explicado en el punto precedente, el índice que se utilizó para efectuar la comparación del nivel de apertura a la transparencia y al acceso a la información entre las provincias argentinas, es un índice compuesto, formado por dos componentes independientes, que, en total, suponen 100 indicadores que permiten medir las variables analizadas para cada componente del sujeto evaluado.

Es importante advertir que los resultados del índice suponen observaciones que se realizaron en un momento determinado, por lo que se trata de una fotografía en un instante de tiempo y no reflejan los cambios permanentes que se producen en una realidad tan dinámica como la que se evalúa.

Antes de proceder a la descripción de cada uno de los componentes, es conveniente mencionar que los criterios elaborados suponen la existencia de un “tipo ideal” contra el cual se verifica el resultado obtenido por cada provincia. En este sentido, es muy poco probable que un subíndice alcance un nivel de cumplimiento del 100%, ya que la complejidad de la materia así lo determina.

Por otro lado, también es necesario efectuar la aclaración que, si una provincia no cuenta con normativa de Transparencia y Acceso a la Información Pública, o no tiene Página Web, o el enlace se encuentra inactivo o remite a una página en construcción, la calificación es de 0 (cero) en todo el componente que corresponda.

II.2.1. Subíndice de Calidad Normativa del Acceso a la Información Pública (SICAN)

Como ya se ha mencionado reiteradamente en diferentes apartados, garantizar el acceso a la información pública a través de regulaciones favorece el ejercicio democrático, y propicia la generación de una cultura política en materia de transparencia. De igual forma, algunos investigadores coinciden en que la experiencia internacional demuestra que la existencia de Leyes de Acceso a la Información Pública y de órganos que regulen su cumplimiento beneficia la disminución de la corrupción e incrementa la eficacia, eficiencia y efectividad administrativa del Estado.¹⁶

Es por ello que, a través del Subíndice de Calidad Normativa (SICAN), se pretende realizar un estudio comparativo de las Normas de Acceso a la Información Pública existentes en las diferentes provincias de nuestro país, a fin de determinar la importancia relativa que se le ha otorgado al acceso a la información en cada una de ellas, mediante el desarrollo normativo apropiado.

Es importante destacar que, los resultados que arroje este subíndice no reflejan el grado de cumplimiento de dichas normas por parte de las provincias, sino que constituye una aproximación al nivel en que se han comprometido con el ejercicio del derecho de acceso a la información en función a los estándares internacionales.

Previamente a la definición de las variables de análisis que conforman el SICAN, parece adecuado mencionar los principios que deben regir en una legislación para que tenga una efectiva protección del derecho que nos interesa. Estos principios derivan de un estudio

¹⁶ La idea mencionada surge de la lectura de distintos artículos en la materia, tales como: Ayllón y Gault, 2006; Fariás, J. B. et. al., 2007; Stiglitz, J. E., 1999; Transparency Internacional, 2006; TI y UN-HABITAT, 2004, Sindic, 2012.

comparativo de la legislación y la práctica en más de 68 países del mundo así como de los estándares y legislación internacional (Transparency Internacional; 2006). Asimismo, la nueva Convención del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos de 2008 contempla estos principios que representan los estándares internacionales que los gobiernos deben respetar en las Normas de Acceso a la Información Pública y en la práctica (Access Info Europe, 2010).

Los nueve principios son:

- 1) **El derecho a la información es un derecho de toda persona:** es por ello que nadie puede ser discriminado por nacionalidad u otro carácter y, además, el derecho debe poder ejercerse sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.
- 2) **El libre acceso es la regla, el secreto la excepción:** Toda información en posesión de las entidades públicas debe estar sometida al principio de publicidad. La información de carácter reservado debe ser excepcional y solamente podrá fundamentarse en razones que específicamente se incluyan en la norma de acceso a la información.
- 3) **El derecho de acceso se aplica a todas las entidades públicas:** Deben estar obligadas a asegurar el correcto disfrute de este derecho el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como así también todas aquellas entidades y personas que ejerzan funciones públicas u operen con fondos públicos.
- 4) **Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito.** Las solicitudes de información deben poder realizarse de manera escrita u oral, y el único requisito debe ser proporcionar un nombre, una dirección y la descripción de la información requerida, sin que se les exija justificar el motivo de su solicitud. Además, debe ser entregada inmediatamente o en un período corto de tiempo. Por otra parte, el acceso a la información debe ser gratuito, aunque es posible cobrar únicamente el coste del soporte.
- 5) **Los funcionarios tienen la obligación de asistir a los solicitantes:** Esta obligación refiere no solo a ayudar a los solicitantes a efectuar el pedido, sino que deben transferir las solicitudes a la entidad pública que corresponda.
- 6) **Las denegaciones de información deben estar debidamente justificada:** Solamente podrá denegarse aquella información que específicamente esté definida en la norma como

excepción, para lo cual debe existir causa justificada por la posibilidad de producir un daño de interés legítimo.

- 7) **Toda persona tiene el derecho de recurrir las denegaciones de acceso o la no contestación a las solicitudes realizadas:** Este derecho puede ser ejercido a través de recursos administrativos, o bien, los solicitantes pueden recurrir a una revisión judicial de la denegatoria efectuada por los entes públicos.
- 8) **Las entidades públicas deben poner a disposición del público información sin que sea necesario realizar una solicitud:** Deben poner a disposición del público información sobre sus funciones, responsabilidades, gastos y demás información trascendente que les corresponda, sin necesidad de que esta información les sea solicitada. Dicha información debe ser actual, clara, y estar escrita en lenguaje sencillo.
- 9) **El derecho de acceso a la información debe estar garantizado por un órgano independiente (regulador y de contralor):** Sus funciones deben ser revisar las denegaciones o no contestaciones a las solicitudes de acceso a la información, promover el conocimiento del derecho entre los ciudadanos e impulsar su desarrollo en la sociedad.

A partir de estos principios y teniendo en cuenta las diferentes investigaciones ya mencionadas, relativas a la comparación de Normas de Acceso a la Información Pública, se definieron las variables de análisis que conforman el SICAN a utilizar en este estudio.

Es importante señalar que los indicadores definidos para medir el SICAN debieron ser adaptados a los sujetos objeto de esta investigación, ya que los estudios tomados de base, en general, refieren a Leyes de Acceso a la Información nacionales y, por lo tanto, resultó necesario adecuar los indicadores para poder efectuar el correspondiente análisis en las normas provinciales.

También se debe destacar que las variables seleccionadas surgen, especialmente, de la evaluación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública¹⁷ que reúne estándares internacionales mínimos en la materia, elaborada por diferentes

¹⁷ La Ley Modelo sobre Acceso a la Información, además de ser un documento que establece los estándares mínimos en la materia, es un instrumento que sirve de referencia para mejorar la calidad de las leyes de los países que ya cuentan con normas y para fortalecer el trabajo de los países que aun no disponen de leyes que garanticen y regulen este derecho. Dicha Ley Modelo fue primero aprobada por el Consejo Permanente de la OEA, y luego ratificada por la Asamblea General en la primera semana de junio del 2010.

organismos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), representantes de los Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil de toda Latinoamérica.

El Subíndice de Calidad Normativa definido para este estudio está compuesto por seis Variables, las cuales pretenden ser verificadas por medio de los indicadores a fin de medir los atributos de las normas en relación con diferentes aspectos, de manera de poder determinar cuáles de dichas normas se ajustan en mejor medida a los requisitos internacionales. Las variables son: **sujetos obligados, información de oficio, facilidad de acceso a la información, Información reservada, Gratuidad de la información y Fomento al cumplimiento de la norma.**

II.2.1.1. Sujetos Obligados

El primer aspecto que se pretende analizar refiere a lo que se conoce como “legitimidad pasiva”, la cual delimita a aquellos sujetos obligados a brindar información.

Una norma que regula el acceso a la información pública debe tener una legitimación pasiva amplia, es decir, debe abarcar a todos los poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, las respectivas dependencias centralizadas y descentralizadas y todo otro organismo que se relacione con fondos públicos), de modo tal que no queden ámbitos del gobierno cuya información pueda ser eximida de ser objeto de este derecho.¹⁸

Por lo tanto, con esta variable se intenta determinar cuál es el nivel de cobertura por parte de la norma respecto a los sujetos obligados.

En definitiva, en lo referente al ámbito de aplicación de la normativa sobre acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública, debe

¹⁸ En este sentido, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información establece que la normativa debe ser aplicada a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno (PE, PL y PJ) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras Leyes, como asimismo, a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente), o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Cabe mencionar que cuando en la Ley Modelo se habla de beneficios públicos se está haciendo referencia a todo *beneficio financiero* recibido del gobierno.

contener un catálogo de los sujetos obligados. Cuantos más sujetos queden enunciados por la norma, más eficaz será, sobre todo al momento de obligarlo a publicar la información de oficio.

Cada uno de los indicadores que se enumeran en la siguiente tabla toma el valor 1 si la norma incluye al sujeto obligado y de 0 si no lo toma en cuenta.

Tabla 2: Detalle de los indicadores de la Variable “Sujetos Obligados”

Indicador Básico	
so1	Poder Ejecutivo
so2	Poder Legislativo
so3	Poder Judicial
so4	Municipios y Comunas
so5	Empresas y sociedades del Estado
so6	Organizaciones privadas que reciben fondos públicos

Por lo tanto, la fórmula para calcular esta variable queda planteada de la siguiente manera:

$$SO = \frac{1}{6} \left(\sum_{i=1}^6 so_i \right) * 100$$

Donde:

SO = Sujetos Obligados

Como puede observarse, esta fórmula es un promedio en el que cada uno de los indicadores representa el mismo peso.

El rango de valores que puede tomar esta variable se encuentra entre 0% y 100%. Mientras más indicadores sean considerados como sujetos obligados por la norma, mayor será el valor de la variable.

No obstante lo desarrollado, es evidente que esta variable sólo tiene posibilidad de tomar un valor del 100% cuando se trate de Leyes de Acceso a la información, debido a que es la normativa que puede abarcar y obligar a los tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Pero a nivel nacional, muchas provincias no cuentan con Leyes en la materia sino que solo disponen de Decretos dictados por sus Poderes Ejecutivos, Disposiciones

de los Poderes Legislativos o Resoluciones Judiciales, lo que permite imaginar los posibles resultados bajos en este aspecto.

Con ello no se quiere inferir que los Decretos, las Disposiciones y las Resoluciones no sean instrumentos importantes en materia legislativa, sino que no resultan suficientes para garantizar, en este caso, el acceso a la información de todas las dependencias públicas, dado que sólo reglamentan este derecho en el ámbito de alguno de los tres poderes del Estado.

Cabe destacar que, a los fines de esta investigación, si una provincia argentina cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública y con otra normativa en la materia (Decreto, Disposición o Resolución), se analizarán todas las situaciones posibles integrando los valores de los indicadores en cada variable, dado que cualquiera de ellas resulta reglamentaria de la Ley en sus ámbitos respectivos.

II.2.1.2. Información de Oficio

Todas las normas de Acceso a la Información Pública, a fin de respetar el principio de máxima publicidad, deben establecer que los sujetos obligados publiquen determinada información de oficio, es decir, sin que exista petición o solicitud expresa de alguna parte interesada.

Es por ello que, los sujetos obligados, deben mantener en sus páginas Web oficiales un servicio de publicación permanente, actualizado y completo de la información mínima definida en la normativa que regule el derecho de Acceso a la Información Pública, a fin de permitir su identificación y acceso en forma fácil y expedita.

Esta información que se debe publicar de manera proactiva es aquella de mayor interés para la opinión pública, y tiene como objetivo minimizar las presentaciones de solicitudes de información por los individuos.

Además, la información de oficio tiende a propiciar la transparencia de la función pública, y es por eso que suele denominarse “obligaciones de transparencia” o “transparencia

activa”. Esto es así debido a que cuanto más información exista disponible para la comunidad sin necesidad de petición, mayor será la apertura informativa de los gobiernos.

En los “destacandos” de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, se menciona que el derecho de acceso a la información está basado en el principio de máxima divulgación y que, aun en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deben divulgar información de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.¹⁹

¹⁹ El Capítulo II de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información contempla las medidas para promover la apertura, entre las cuales se incluyen las Clases de Información Clave.

“Artículo 12. 1. Las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública son las siguientes:

- a) la descripción de su estructura orgánica, de sus funciones y deberes, de la ubicación de sus departamentos y organismos, de sus horas de atención al público y de los nombres de sus funcionarios;
- b) las calificaciones y salarios de los altos funcionarios;
- c) todo mecanismo interno y externo de supervisión, de reportes y de monitoreo de la autoridad pública, incluyendo sus planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial y principales indicadores de desempeño, incluidos los informes de auditoría;
- d) su presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años anteriores, y los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto;
- e) sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos;
- f) las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de funcionarios y consultores que trabajan en la autoridad pública (actualizando la información en cada oportunidad que se realicen reclasificaciones de puestos);
- g) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente;
- h) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de esa autoridad pública, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano;
- i) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales, y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones;
- j) todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales, u otros documentos que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones que afectan al público en general;
- k) todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, o de alguna otra manera incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de esa autoridad pública;
- l) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información y una apelación interna;
- m) un Registro de Solicitudes y divulgaciones, de conformidad con el Artículo 18, que contenga una lista de las solicitudes recibidas y los documentos divulgados de conformidad con la presente Ley, los que deberán estar automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información, de conformidad con el Artículo 17;
- n) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública;
- o) aquella información que sea solicitada con frecuencia; y
- p) cualquier información adicional que la autoridad pública considere oportuno publicar.”

Sin perjuicio de que la Ley Modelo define las clases de información mínimas sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública, el reconocimiento del principio de máxima divulgación implica que los sujetos obligados deben publicar información en los términos más amplios posibles, con exclusión de la que esté sujeta a las excepciones que impiden su divulgación.

En conclusión, a través de la variable “Información de Oficio” se pretende determinar si las normativas provinciales incluyen las obligaciones de transparencia, consideradas esenciales o mínimas. Los indicadores que se contemplaron son los siguientes:

Tabla 3: Detalle de los indicadores de la variable “Información de Oficio”

Indicador Básico		Concepto ampliado
io ₁	Estructura Orgánica	Estructura Orgánica
io ₂	Misiones y funciones	Misiones y funciones de las unidades administrativas
io ₃	Datos de contacto	Datos de las unidades administrativas (ubicación, teléfonos)
io ₄	Servicios	Servicios que ofrece cada unidad administrativa
io ₅	Trámites	Trámites con sus requisitos, lugar de realización, costo, horario de atención
io ₆	Documentos o formularios	Documentos o formularios para efectuar trámites
io ₇	Metas y objetivos de gobierno	Metas y objetivos de gobierno
io ₈	Nómina de autoridades	Nómina de autoridades
io ₉	Remuneraciones	Remuneraciones de las autoridades políticas
io ₁₀	Declaraciones Juradas	Declaraciones Juradas de las autoridades políticas
io ₁₁	Normativa	Leyes, Decretos, Resoluciones, y demás normativa, y el Boletín Oficial
io ₁₂	Llamados a concursos	Llamados a concursos para ingreso y promoción del personal y su resultado
io ₁₃	Presupuesto	Presupuesto del año en curso y de años anteriores
io ₁₄	Cuentas de Inversión	Cuentas de Inversión ²⁰ del año en curso y de años anteriores
io ₁₅	Ejecución presupuestaria	Ejecución del presupuesto en unidades físicas (año en curso y años anteriores)
io ₁₆	Mecanismos de participación	Mecanismos de participación ciudadana ²¹
io ₁₇	Licitaciones	Llamados a licitaciones y concursos de precios y sus resultados

C

²⁰ La Cuenta de Inversión es un instrumento previsto en muchas Constituciones, como así también en las Leyes de Administración o Contabilidad, y consiste en la rendición de cuentas anual de la gestión y de la ejecución del presupuesto, que el Poder Ejecutivo realiza al Poder Legislativo. Tiene como objetivo rendir cuenta de cómo se obtuvieron y gastaron los fondos públicos en un determinado período, y debe comprender información de la totalidad del Estado, es decir, Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social y Empresas y Sociedades del Estado. (Gonnet y Demaría, 2010.). Como las Leyes de Administración y de Contabilidad de las diferentes provincias argentinas y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires contienen diferencias en cuanto a lo que debe incluir cada Cuenta de Inversión, a los efectos de la determinación del valor de dicha variable se considerará, al menos, la mención en la norma sobre la exigencia de publicar la ejecución presupuestaria, tanto de recursos como de gastos, y los estados contables y financieros.

Cada indicador toma el valor 1 si la norma la incluye y de 0 si no la toma en cuenta.

Por lo tanto, la fórmula queda planteada de la siguiente manera:

$$IO = \frac{1}{17} \left(\sum_{i=1}^{17} io_i \right) * 100$$

Donde:

IO = Información de Oficio

Al igual que para la variable anterior, la fórmula es muy sencilla, ya que se trata de un promedio en el que cada uno de los indicadores representa el mismo peso. De igual forma, el rango de valores que puede tomar se encuentra entre 0% y 100%.

II.2.1.3. Facilidad de acceso a la información

En las Normas de Acceso a la Información Pública se deben precisar todos los derechos de las personas que solicitan información a cualquier autoridad pública, que permitan facilitar el acceso oportuno a la documentación requerida. Asimismo, se deben definir los procedimientos a seguir y los requisitos a cumplimentar por los ciudadanos para solicitar información.²²

Por tanto, en este punto se pretende determinar el grado en que las normas proveen mecanismos y herramientas que hacen más sencillo para el ciudadano ejercer el derecho de acceso a la información pública, y los indicadores que se definieron para ello se visualizan en la Tabla 4. La presencia o ausencia de estos elementos aseguran que el proceso para solicitar información se rija por reglas justas y no discriminatorias y por plazos claros y razonables.

²¹ Con este indicador se intenta medir lo que la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información detalla en el inciso k) del artículo 12, sobre cualquier mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, o de alguna otra manera, incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de esa autoridad pública.

²² La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información contempla los procedimientos y requisitos sobre el Acceso a la Información que obra en poder de las autoridades públicas en su capítulo III.

Tabla 4: Indicadores de la variable “Facilidad de Acceso a la información”

Indicador Básico		Indicador de 2º Nivel		Concepto ampliado	Valor
oe	Organismo especializado			^s e establece un Organismo especializado en atender solicitudes de información ²³	1 si la norma prevé su existencia, 0 si no se prevé
fsi	Solicitud de información	fsi₁	Por escrito	Se puede solicitar información por escrito	1 si se establece la viabilidad de las modalidades, 0 en caso contrario
		fsi₂	Verbal o telefónica	Se puede solicitar información verbalmente o telefónicamente	
		fsi₃	Medios electrónicos	Se puede solicitar información a través de medios electrónicos	
		fsi₄	Constancia y seguimiento	Se otorga al solicitante una constancia que acredita la solicitud y permite el seguimiento	1 si se otorga constancia, 0 en caso contrario
r	Requisitos	r₁	Interés legítimo	El solicitante no tiene que acreditar interés legítimo	1 si el solicitante no tiene que cumplir con los requisitos, 0 en caso contrario
		r₂	Identificación o firma	^F El solicitante no tiene que presentar identificación o firmar la solicitud (solicitud anónima) ²⁴	
p	Plazos ²⁵	p₁	Plazo de respuesta	El plazo para dar respuesta no puede ser mayor a 20 días hábiles.	1 si el plazo es menor o igual a 20 días, 0 en caso contrario
		p₂	Plazo de prórroga	El plazo de ampliación no puede ser mayor a 20 días.	
		p₃	Fundamentación de prórroga	Existe obligación de fundamentar la prórroga.	1 si se prevé la obligación, 0 en caso contrario
mei	Medio de entrega de información			El solicitante puede especificar el medio a través del cual se le entregará la información	1 si se establece la viabilidad de la modalidad, 0 en caso contrario

S

²³ El diseño de un sistema centralizado de recepción de solicitudes, permite ordenar los pedidos y obtener información sobre el funcionamiento del mismo, al tiempo que facilita el monitoreo por parte de la autoridad de aplicación y propicia un mejor servicio de orientación sobre la información existente (Mutti y Page; 2009)

²⁴ Algunos autores sostienen que la solicitud de información con identificación del requirente es condición necesaria para acotar los pedidos indiscriminados por parte de la población, y que la existencia de dicho requisito en las normativas no debería incidir en el cálculo del subindicador. No obstante ello, considero que el derecho de acceso a la información debe garantizar a toda la ciudadanía, sin ningún tipo de discriminación ni condición subjetiva, la posibilidad de obtener información pública. Una **solicitud no anónima** podría dar lugar a ir en contra del principio de igualdad y del de no discriminación. De alguna manera, aquellos gobiernos que no solicitan identificación y que se someten a la posibilidad de pedidos indiscriminados deben ser más valorados que aquellos otros que establecen condiciones que posibilitan coartar el derecho o la voluntad.

²⁵ Los plazos de 20 días hábiles son los especificados por la Ley Modelo de la OEA.

En consecuencia, la fórmula para determinar el valor de la Variable Facilidad de Acceso a la información queda planteada de la siguiente manera:

$$FAI = \frac{1}{5} \left(oe + \frac{\sum_{i=1}^4 fs_i}{4} + \frac{\sum_{j=1}^2 r_j}{2} + \frac{\sum_{k=1}^3 p_k}{3} + mei \right) * 100$$

Donde:

FAI = Facilidad de Acceso a la Información

Como puede observarse, la fórmula está integrada por cinco elementos que poseen el mismo peso: existencia de un organismo responsable especializado (unidad de enlace) que centralice las solicitudes de información; posibilidad de presentación de las solicitudes en forma verbal, escrita o por vía electrónica; existencia de requisitos de acreditar interés legítimos, de identificarse o firmar la solicitud; el plazo para responder a las solicitudes de información como así también el plazo de ampliación de ser necesario y, por último, la capacidad de seleccionar por parte del ciudadano, el medio por el cual recibirá la información.

II.2.1.4. Información Reservada

Los cuerpos públicos no deberían rechazar los pedidos de información recibidos de la ciudadanía, a no ser que sea posible demostrar que el interés protegido pesa más que el interés público al conocimiento de la información solicitada.

Es por ello que, en principio, un rechazo de revelar la información no es justificado y, para poder denegar el pedido, deberían observarse tres condiciones:

- la información denegada debe relacionarse con un objetivo legítimo catalogado en la norma;
- el descubrimiento de dicha información debe amenazar con causar un daño sustancial a aquel objetivo;

- el daño al objetivo debe ser mayor que el interés público en contar con la información.

En consecuencia, no toda la información en posesión de los sujetos obligados puede considerarse totalmente pública, y ello se debe básicamente a la sensibilidad de la información. Pero estas excepciones deben ser claras y estar enumeradas taxativamente en la norma para evitar discrecionalidad de los funcionarios a la hora de brindar la información.

En definitiva, si un ente gubernamental busca la apertura informativa, la transparencia y la rendición de cuentas dentro de su gestión, la nómina de causales en la norma que limiten el acceso a la información, debe ser reducida, es decir que, a menor número de causales de clasificación, mayor será el avance democrático de dicho gobierno.²⁶

No obstante, más allá que la regla fundamental es la publicidad de la información de naturaleza pública, el derecho a requerirla no siempre es absoluto, ya que necesariamente debe articularse con otros derechos, valores o intereses que, en pos del bien común, también deben tutelarse. Ejemplos de ello son los elementos que se mencionan en la Tabla 5 como indicadores de análisis.

Tabla 5: Indicadores de la variable “Información Reservada”²⁷

Indicador Básico		Concepto ampliado
ir₁	Información de seguridad	Información referida a seguridad, defensa, investigación, inteligencia, relaciones internacionales.
ir₂	Información secreta de mercado	Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos.
ir₃	Información confidencial	Información recibida bajo promesa de reserva, es decir, obtenida en carácter confidencial.
ir₄	Información de estabilidad	Información que pudiera dañar la estabilidad financiera/ económica/ bancaria.
ir₅	Información de expedientes	Los expedientes Judiciales o Administrativos mientras no sean definitivos.
ir₆	Información de secreto profesional	Información protegida por el secreto profesional.

²⁶ La Ley Modelo de Acceso a la Información contempla en el Capítulo IV las excepciones a la divulgación, pero especifica que las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las circunstancias definidas en la normativa, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano.

²⁷ Para la definición de los indicadores relacionados con datos personales se tomaron en cuenta, también, las disposiciones de la Ley N° 25.326 – Ley de Protección de los Datos Personales (Habeas Data).

ir₇	Información de dictámenes	Información que contenga opiniones y/o recomendaciones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto o a la toma de una decisión.
ir₈	Datos sensibles de las personas	Cuando se trate de datos personales de carácter sensible, cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y/o al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada.
ir₉	Información sobre la vida y salud de las personas	Información que pueda poner en riesgo la vida y/o seguridad y/o salud de cualquier persona.
ir₁₀	Antecedentes de normativas	Los antecedentes y/o proyectos de actos normativos hasta el momento de su protocolización o de su dictado.
ir₁₁	Información sobre ventaja indebida	La que pueda generar una ventaja indebida.
ir₁₂	Datos particulares de las personas	Las bases de datos de domicilios y/o teléfonos y/o correos electrónicos.
ir₁₃	Información de perjuicio hacia el control	Información que pueda causar un serio perjuicio a las actividades de verificación de cumplimiento de las leyes.
ir₁₄	Información de perjuicio a la prevención de delitos	Información que pueda causar un serio perjuicio a la prevención o persecución de los delitos.
ir₁₅	Información de perjuicio a la recaudación	Información que pueda causar un serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones.
ir₁₆	Impartición de justicia	Información que pueda causar un serio perjuicio a la impartición de justicia.
ir₁₇	Información de auditorías en proceso	Auditorías en cuanto no concluyan.
ir₁₈	Material de excepción	Materias exceptuadas por normas específicas.

Cada indicador toma el valor 1 si la norma lo incluye y de 0 si no lo toma en cuenta.

Es necesario aclarar que, si bien podría considerarse que esta variable debería ser negativa a fin de otorgar un puntaje mayor a la norma que menos límites de acceso a la información contemple, también puede entenderse que, una enumeración taxativa de las posibles limitaciones al ejercicio del derecho brinda un marco de seguridad que garantiza la imposibilidad de situaciones discrecionales por no encontrarse regladas las mismas.

Por lo tanto, la fórmula queda planteada de la siguiente manera:

$$IR = \frac{1}{18} \left(\sum_{i=1}^{18} ir_i \right) * 100$$

Donde:

IR = Información Reservada

También esta fórmula se trata de un promedio en el que cada uno de los indicadores representa el mismo peso. El rango de valores que puede tomar esta fórmula se encuentra entre 0% y 100%, y mide el grado en que la norma contempla diferentes causales de limitaciones al acceso a la información.

II.2.1.5. Gratuidad de la Información

Para garantizar la accesibilidad y que el derecho de acceso a la información pública sea universal, debe primar el principio de gratuidad. Este principio hace referencia a que toda la información en poder de los sujetos obligados es considerada un bien público, por lo tanto, cualquier persona que desee ejercitar este derecho debe tener acceso a la información de manera gratuita.

No obstante, el sujeto obligado puede establecer como condición para el otorgamiento de la información solicitada, la recuperación de los gastos incurridos por la reproducción de dicha información. Asimismo, la Ley Modelo de Acceso a la Información establece en el artículo 28 que, si el solicitante requiere el envío de la información, el costo que dicho envío conlleve será a cargo del solicitante, el cual no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado.

Tabla 6: Indicadores de la variable “Gratuidad de la Información”

Indicador Básico		Concepto ampliado
gi₁	Principio de gratuidad	Se establece como principio la gratuidad, pudiendo solo cobrar por la reproducción de documentos y su envío.
gi₂	Costo de reproducción y envío	La norma establece explícitamente que el costo de reproducción no puede exceder el valor del material utilizado y que el costo de envío no podrá exceder el de mercado.

Con respecto al indicador gi_1 , la norma debe establecer explícitamente que el único gasto factible de imponer al solicitante debe ser el que requiera la reproducción de la información y su

envío en caso de ser requerido por el solicitante. Cualquier mención a gastos de búsqueda, recupero, preparación u otro concepto, así fuere por excepción, da lugar a un valor para dicho indicador de 0 punto.

La fórmula se calcula de la siguiente manera:

$$GI = \frac{1}{2} \left(\sum_{i=1}^2 gi_i \right) * 100$$

Donde:

GI = Gratuidad de la Información

En este caso, también cada indicador toma el valor 1 si la norma la prevé y de 0 si no la toma en cuenta.

II.2.1.6. Fomento al cumplimiento de la Norma

Otra cuestión a analizar respecto a la calidad y diseño de la normativa es la relativa a los mecanismos que se prevén para asegurar su cumplimiento. Por lo tanto, en este apartado lo que se pretende medir es el grado en que la norma contempla preceptos que fomentan su acatamiento.

La variable engloba cuatro atributos que contribuyen a la observancia de la norma.

El primero de ellos tiene que ver con la existencia de un **órgano garante**, creado para que vigile el cumplimiento de la normativa y así garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En caso que este órgano exista en la norma, se evalúan las atribuciones o competencias que posea.

El segundo atributo refiere a la **divulgación parcial**, en virtud de la cual, en aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté exenta de divulgación mediante las excepciones enunciadas en la norma, debe existir la obligación de generar una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a excepción, de manera de poder entregar al solicitante aquella información no exenta.

Otro de los factores que determina la fuerza de la norma hace referencia a la existencia de un **procedimiento para la defensa del derecho** de acceso a la información pública. Este mecanismo contempla la existencia de vías administrativas y/o judiciales para el solicitante, a fin de impugnar respuestas negativas o parciales, y también, la posibilidad de exigir pruebas documentales a dicho solicitante a fin de interponer un recurso.

Por último, el cuarto indicador se relaciona con el **establecimiento de sanciones** a los funcionarios públicos si incumplen con las disposiciones de la normativa.

Los indicadores para la variable Fomento al cumplimiento de la Norma se encuentran detallados en la Tabla 7 que a continuación se presenta.

Tabla 7: Indicadores de la variable “Fomento al cumplimiento de la Norma”

Indicador Básico		Indicador de 2º Nivel		Concepto ampliado
og	Órgano Garante			Se prevé un órgano para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública, es decir, para vigilar la observancia de la norma.
aog	Atribuciones del Órgano Garante	aog₁	Interpretación de normas	Interpretar en el orden administrativo la norma y formular recomendaciones para el mejor funcionamiento del sistema.
		aog₂	Obligaciones de transparencia	Ordenar a las entidades públicas que proporcionen información a los solicitantes y vigilarlas para que den cumplimiento a las obligaciones de transparencia.
		aog₃	Recepción de denuncias	Recibir denuncias sobre incumplimientos a la norma e imponer sanciones a los sujetos obligados.
		aog₄	Asesoría de acceso a la información	Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.
		aog₅	Recursos interpuestos	Conocer y resolver los recursos interpuestos por los solicitantes.
dp	Divulgación Parcial			La norma obliga a entregar la información no exceptuada en aquellas circunstancias en que un documento contenga información exenta y no exenta.

vi	Vías de Impugnación	vi ₁	Impugnación administrativa	Los ciudadanos pueden impugnar las respuestas (negativas o parciales) por la vía administrativa. ²⁸
		vi ₂	Impugnación judicial	Los ciudadanos pueden impugnar las respuestas (negativas o parciales) por la vía judicial.
		vi ₃	Pruebas documentales	El ciudadano no tiene que ofrecer y aportar pruebas documentales. (carga de la prueba en la autoridad pública)
s	Sanciones	s ₁	Falta grave	La norma menciona que el incumplimiento se considera falta grave.
		s ₂	Sanciones Administrativas	La norma establece sanciones administrativas para los funcionarios que incumplan la normativa.
		s ₃	Sanción Civil y/o Penal	Se establece sanción civil y/o penal ante el incumplimiento.

Estos indicadores toman el valor de 1 si la norma contempla dichos conceptos en su texto y de 0 en caso contrario.

Por lo tanto, la fórmula queda planteada de la siguiente manera:

$$FCN = \frac{1}{4} \left(og \times \frac{\sum_{i=1}^5 aog_i}{5} + dp + \frac{\sum_{k=1}^3 vi_k}{3} + \frac{\sum_{l=1}^3 s_l}{3} \right) * 100$$

Donde:

FCN = Fomento al cumplimiento de la Norma

La fórmula está compuesta, también, por indicadores que representan el mismo peso y el rango de valores que puede tomar se encuentra entre 0% y 100%.

L

²⁸ La Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA contempla dos posibilidades de impugnación por la vía Administrativa. En el Capítulo V el artículo 46° prevé la “**Apelación Interna**”, según la cual el solicitante puede presentar una apelación frente al titular de la autoridad pública ante la falta de contestación a su solicitud o cualquier otro incumplimiento de las reglas establecidas por la Ley respecto a la contestación. De igual forma, en el artículo 47° se dispone que cualquier solicitante que considere que su solicitud no fue atendida de conformidad con las disposiciones de la Ley, tiene derecho a presentar una “**Apelación Externa**” frente a la Comisión de Información (Órgano creado por la misma Ley Modelo, con la finalidad de tener a su cargo la promoción de la efectiva implementación de la Ley), independientemente de haber presentado o no una apelación interna.

II.2.1.7. Construcción del SICAN

La evaluación de la calidad de cada una de las normas de acceso a la información pública de las provincias argentinas contempla las seis variables definidas anteriormente, según la siguiente fórmula:

$$SICAN_i = \frac{1}{6}(SO_i + IO_i + FAI_i + IR_i + GI_i + FCN_i)$$

Donde:

SICAN_i = Resultado del Subíndice de Calidad Normativa para la Provincia *i*

SO_i = Resultado de la Variable Sujetos Obligados para la Provincia *i*

IO_i = Resultado de la Variable Información de Oficio para la Provincia *i*

FAI_i = Resultado de la Variable Facilidad de Acceso a la Información para la Provincia *i*

IR_i = Resultado de la Variable Información Reservada para la Provincia *i*

GI_i = Resultado de la Variable Gratuidad de la Información para la Provincia *i*

FCN_i = Resultado de la Variable Fomento al Cumplimiento de la Norma para la Provincia *i*

Como puede observarse, el subíndice es un promedio simple. Esto es así ya que la evaluación que se pretende efectuar se centra en corroborar que el diseño de cada una de las normas analizadas comprenda los elementos que se definieron. De ninguna manera se le puede otorgar un mayor grado de importancia o peso especial a una variable que a otra, ya que esto distorsionaría la finalidad del estudio.

En la investigación efectuada por Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, los autores plantean una fórmula en la que el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales es un promedio simple de tres de los cuatro indicadores que plantean, y dicho promedio luego es multiplicado por el cuarto indicador correspondiente a los mecanismos para asegurar el cumplimiento de la norma.²⁹

²⁹ Estos autores utilizan una estructura para la construcción del Índice diferente a la definida en este estudio.

Para estos autores la fórmula que proponen³⁰ “...es adecuada en contraste con otra que simplemente promediara a los cuatro indicadores, pues da un peso especial a los mecanismo que contempla la ley para garantizar su propio cumplimiento u observancia. Y es que de poco sirve enumerar largas listas de sujetos obligados o de obligaciones de transparencia o de procedimientos de acceso a la información, cuando están ausentes los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de la ley misma.”

Sin embargo, en el mismo sentido se podría afirmar que tampoco tiene sentido contar en el texto de la norma con herramientas que aseguren el cumplimiento de preceptos, obligaciones o procedimientos, cuando los mismos son débiles, pobres o hasta ausentes.

Por otro lado, Guerrero y Gutiérrez parten de la premisa de que es más probable que se cumpla lo que una norma establece si se prevén mecanismos para ese fin, y consideran que parte de la eficacia de los tres primeros indicadores está en función de la eficacia del indicador de observancia a la ley. Para ellos un índice que promediara los cuatro indicadores no reflejaría la auténtica eficacia de la ley.³¹

En respuesta a estos pensamientos, considero que, en primer lugar, la eficacia de una norma no depende solo de sus contenidos, sino también de la viabilidad operativa para su implementación, la cual está condicionada a su vez por otro cúmulo de factores.

En segundo lugar, partiendo de la finalidad que tiene el índice de evaluación de las leyes, la cual consiste en evaluar el diseño adecuado de las normas, no existe razón para considerar que la eficacia de algunos de sus elementos pudiera depender de la eficacia de otros elementos. Por el contrario, y aún más, considerando que la mayoría de los indicadores que componen las variables hacen referencia a la existencia o no en el texto de la norma de dichos atributos, es evidente que cada variable debe ser totalmente independiente de la otra. No es correcto establecer que las calificaciones arrojadas por una variable estén determinadas en cierta medida por las calificaciones que proyecte otra. Si esto fuera posible, el resultado del índice no estaría reflejando la realidad, ya que se castigaría las puntuaciones de las variables que se promedian

³⁰ La fórmula para la evaluación de cada ley estatal es:

$$IELE = \frac{1}{3}(C + OT + FAI)(OL)$$

en donde el índice es un promedio simple de los tres primeros indicadores (sujetos obligados, obligaciones de transparencia y facilidad de acceso a la información) multiplicado por el cuarto indicador: observancia de la Ley.

³¹ Estos autores también utilizan una estructura diferente.

cuando el valor de la variable de observancia de la ley fuera bajo, y premiándolas en caso contrario.

En resumen, para evaluar la calidad de las normas de las diferentes provincias argentinas, el subíndice que se utiliza otorga igual jerarquía a cada uno de sus elementos, pues se parte de la proposición que una norma diseñada con calidad es aquella que cuenta con un diseño adecuado de todos y cada uno de los aspectos que la conforman en igual grado de importancia.

II.2.2. Subíndice de Transparencia en Páginas Web (SIPawe)

Según José Rubén Alonso González (2009) *“la **transparencia activa** consiste en la publicación y/o difusión de información pública gubernamental sin solicitud de por medio, a través de la cual la Administración Pública expresa su voluntad y compromiso de abrirse y dejar ver por cualquiera que desee, los actos y acciones en el ejercicio de sus funciones. Con “transparencia activa” la autoridad informa y “se abre” al escrutinio público sobre el ejercicio de sus funciones y de los recursos públicos.”*

Es por ello que, la disponibilidad de la información pública en Internet, con un acceso fácil y claro, es uno de los aspectos fundamentales para asegurar la consolidación de la cultura de la transparencia, ya que aunque dicha información es solo de carácter informativo, refleja solidez y compromiso de los gobiernos con la apertura.

Las páginas Web de los Gobiernos son herramientas eficaces para lograr un mayor acercamiento entre las entidades públicas y la ciudadanía, no solo porque constituyen un mecanismo que permite garantizar el principio de máxima publicidad de la información, sino porque a la vez reduce los costos de transacción y, su adecuado funcionamiento y administración, permite una gestión más transparente. Asimismo, facilita el control y la vigilancia de las acciones de los funcionarios por parte de todos aquellos sujetos interesados.

Sin embargo, si los contenidos puestos a disposición en la Web no cumplen con requisitos de calidad, claridad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, es posible que la información publicada genere confusión o mala interpretación de los datos, es decir que, si este recurso no es adecuadamente manipulado, puede conducir a la desinformación.

No obstante, a la hora de evaluar los Sitios de Internet de cada provincia, no se tendrán en cuenta en el subíndice elementos que califiquen el orden, diseño u organización de los contenidos, como así tampoco la disposición de recursos para la identificación de archivos de manera fácil y clara. El estudio se centrará en analizar los Portales en función de la cantidad de información que proveen en relación a unos estándares fijados previamente.

Dado que en Argentina no existe una normativa que defina explícitamente un listado de información que sea obligatorio publicar en Internet por parte de entidades públicas³², y que las normativas provinciales presentan demasiadas asimetrías, para la elaboración del SIPAWE fue necesario definir los indicadores tomando como base diferentes estudios internacionales en esta materia y adaptándolos a los sujetos objeto de esta investigación.³³

El subíndice de Páginas Web (SIPAWE) identifica cuatro variables que representan diferentes áreas de Transparencia y que están formadas por la agrupación de 32 indicadores:

- Transparencia Institucional (9 indicadores)
- Relación con los ciudadanos y la sociedad (10 indicadores)
- Transparencia Económico – Financiera (5 indicadores)
- Transparencia en las contrataciones (8 indicadores)

A los efectos de establecer la puntuación de cada uno de los indicadores, se han establecido tres situaciones. Si la información y los contenidos sobre un indicador dentro de un

³² La Ley 25.152 de Responsabilidad Fiscal, en su artículo 8 establece que la documentación e información de la Administración Pública Nacional (APN) mencionada en dicho artículo tiene, carácter de “información pública”, de libre acceso para toda institución o persona interesada. Sin embargo, en ningún momento se especifica que dicha información debe ser publicada en Internet. Por su parte, el Decreto 1172/03 de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones establece que a partir de su entrada en vigencia toda persona puede conocer el contenido de los actos de gobierno, consultando libre y gratuitamente vía Internet, la edición del día del Boletín Oficial de la República Argentina.

³³ Los estudios que se tomaron en cuenta son los siguientes: Transparency internacional España (2010), “El índice de Transparencia de los Ayuntamientos”, Ayllón, Sergio (2006), “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (CIDE). Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) (2007), “Métrica de la Transparencia en México”, México. Corporación Transparencia por Colombia (2007), “Índice de Transparencia Departamental: Documento Metodológico – Resultados 2005 y 2006”, Bogotá.

portal determinado existen y están completos, la puntuación para dicho indicador será de uno (1). En caso de no encontrarse adecuadamente detallada la información o la misma resulta incompleta, el valor que se le asignará es de medio punto (0,5). Por último, si la información no se encuentra disponible, esta listada pero no contiene información o se trata de un enlace inconsistente, es decir, el link no funciona o el vínculo se encuentra en construcción, la calificación en dicho caso para el indicador será de cero (0).

En consecuencia, cada elemento evaluado puede dividirse en una de tres categorías:

Punto	Observación para Evaluación
1	Cuenta con información completa.
0,5	Cuenta con información incompleta.
0	La información no está disponible o el vínculo se encuentra roto.

II.2.2.1. Transparencia Institucional

La variable Transparencia Institucional tiene como objetivo determinar en qué grado las provincias argentinas publican en sus Portales Oficiales información sobre la estructura orgánica, sus obligaciones y principales metas, los servicios y trámites que ofrece cada una de sus dependencias, la nómina de autoridades e información relativa a las mismas, las normas que dictan y las convocatorias para ingreso y promoción del personal.

Los diferentes indicadores que permiten relevar la presente variable se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8: Indicadores de la variable “Transparencia Institucional”

Indicador Básico		Concepto ampliado
ti ₁	Estructura Orgánica	Listado completo de la estructura orgánica jerárquica, incluyendo: nombre, funcionario a cargo, dirección, teléfono, e-mail, enlaces a las Webs.
ti ₂	Misiones y funciones	Se publican las misiones y funciones de todas las unidades administrativas
ti ₃	Servicios	^s e informan los servicios que ofrece cada área operativa. ³⁴

Universidad Nacional del Litoral Magíster en Administración Pública	<i>CPN Mariel Inés Farioli</i>
--	--------------------------------

ti₄	Metas y Objetivos	Se publican programas operativos y/o planes estratégicos generales del gobierno o por área administrativa responsable.
ti₅	Nómina de Autoridades	Listado de todos los funcionarios que ocupan cargos políticos incluyendo: Nombre, cargo, currículum vitae, teléfono, domicilio, e-mail.
ti₆	Remuneraciones	Se informa a cerca de los sueldos o retribuciones de las autoridades políticas.
ti₇	Declaraciones Juradas	Se publican las declaraciones de bienes de las autoridades políticas.
ti₈	Marco Normativo	Se publican Leyes, Decretos, Resoluciones, normas y reglamentos internos, así como el Boletín Oficial.
ti₉	Convocatorias	^s e publican los concursos o llamados a convocatoria para el ingreso y promoción de personal. ³⁵

Dado que los indicadores tienen el mismo grado de importancia, la fórmula queda planteada como el promedio simple de las mismas, de la siguiente manera:

$$TI = \frac{1}{9} \left(\sum_{i=1}^9 ti_i \right) * 100$$

Donde:

TI = Transparencia Institucional

El rango de valores que puede tomar la fórmula se encuentra entre 0% y 100%.

II.2.2.2. Relación con los Ciudadanos y la Sociedad

En el marco de la configuración de un gobierno constituido por el ciudadano y con el ciudadano, los sitios Web representan herramientas fundamentales, ya que modifican

S

³⁴ Si existe una Guía de Trámites Unificada que permite realizar una búsqueda por Organismo, el valor de este indicador será uno (1).

S

³⁵ El valor del indicador “Convocatorias” será de 1 (uno) si existe una clase de información o un Sitio Web específico para conglomerar los concursos o llamados a convocatorias para el ingreso o promoción del personal, que permita un ágil y rápido acceso a todos los llamados disponibles. Si los concursos o convocatorias se publican en diferentes páginas institucionales o temáticas de manera aislada, el valor del indicador será de 0,5 puntos, ya que esta forma de publicación no favorece su búsqueda. Por último, el indicador tendrá un valor de 0 (cero) cuando no se visualicen publicaciones de concursos o convocatorias en el Portal Oficial.

sustancialmente los mecanismos de relación entre el Estado y los ciudadanos, como usuarios de los servicios públicos.

Es por ello que, a través de esta variable se pretende medir el nivel en que cada una de las Páginas Web Provinciales contempla diferentes elementos que propicien esta relación entre el Estado y los ciudadanos.

Entre los aspectos que se consideran se toman en cuenta no solo aquellas herramientas que permiten mejorar el acceso a la información en cada Portal, sino también la disponibilidad en dichas Páginas de documentos, trámites y servicios que posibilitan interactuar constantemente, e informar de manera eficiente y, también, de mecanismos para fomentar la participación ciudadana en las decisiones de políticas públicas.

Los indicadores para efectuar el relevamiento de esta variable son los que se observan en la Tabla 9.

Tabla 9: Indicadores de la variable “Relación con los ciudadanos y la sociedad”

Indicador Básico		Concepto ampliado
r _{cs1}	Mapa del Sitio	Se puede ver el Mapa de la estructura de la Web
r _{cs2}	Buscador	Existe un buscador interno dentro de los contenidos de toda la página Web
r _{cs3}	Fecha de última Actualización	Se publica la fecha de última actualización
r _{cs4}	Página Transparencia	Existe un vínculo de “transparencia” visible desde la página de inicio.
r _{cs5}	Contáctenos o Buzón Ciudadano	Existe un Buzón ciudadano o medio de consulta en línea visible en la Web para la atención de solicitudes, preguntas, quejas, y/o sugerencias.
r _{cs6}	Guía Única de Trámites	Existe una guía unificada de los trámites que se pueden efectuar en las distintas áreas públicas, mencionando: requisitos, lugar de realización, costo, horario de atención, etc.
r _{cs7}	Documentos o Formularios	Se facilitan en la Web para su descarga e impresión, documentos o formularios necesarios para las tramitaciones administrativas con instrucciones para su llenado y presentación.
r _{cs8}	Trámites on line	Se pueden realizar tramitaciones administrativas a través de la Web.
r _{cs9}	Seguimiento del estado de trámites	^L os interesados pueden seguir on line el estado de las tramitaciones administrativas. ³⁶

L

³⁶ Para definir el valor de este indicador es necesario tener en cuenta dos situaciones posibles respecto a las tramitaciones en los organismos públicos. En general, existen trámites que se formalizan con la iniciación de un

Universidad Nacional del Litoral Magíster en Administración Pública	<i>CPN Mariel Inés Farioli</i>
--	--------------------------------

r_{cs10}	Mecanismos de participación ciudadana	Existen herramientas en la Web para fomentar la participación ciudadana, tales como foros de discusión, comentarios en publicaciones y trámites, encuestas, etc.
-------------------------	---------------------------------------	--

La fórmula queda diseñada de la siguiente manera, al poseer cada indicador el mismo grado de importancia:

$$RCS = \frac{1}{10} \left(\sum_{i=1}^{10} r_{cs_i} \right) * 100$$

Donde:

RCS = Relación con los Ciudadanos y la Sociedad

También en este caso, el rango de valores que puede tomar la fórmula se encuentra entre 0% y 100%.

II.2.2.3. Transparencia Económico – Financiera

Esta variable busca determinar el nivel de información que las provincias publican sobre una de las áreas que, a lo largo de los tiempos, ha presentado las mayores dificultades para ser conocida, ya que se trata de información que anteriormente era considerada secreta o sólo disponible a altas autoridades.

Esta área hace referencia a información sobre el manejo de los recursos públicos, la cual se conservaba en secreto a fin de impedir que la ciudadanía pudiera ejercer una activa fiscalización de la gestión pública.

En la actualidad, el concepto de Transparencia abarca como uno de sus objetivos la lucha contra la corrupción y, para ello, es primordial brindar un libre acceso a la información económica del Estado. Los indicadores que se analizan se especifican en la Tabla 10.

expediente administrativo, al cual se le asigna un número determinado, pero también conviven otras actuaciones, gestiones o diligencias que no se concretan en un expediente. En virtud de ello, se asignará un valor de “uno” a esta variable cuando en el portal Web se encuentren servicios que permitan efectuar un seguimiento on line de ambas situaciones, un valor de “medio punto” cuando solo sea posible el seguimiento de una de las alternativas, y de “cero” puntos cuando no se pueda controlar el estado de ningún tipo de actuación por medio de la Web.

Tabla 10: Indicadores de la variable “Transparencia Económico – Financiera”

Indicador Básico		Concepto ampliado
tef₁	Presupuesto	Se publica el Presupuesto del año en curso y de años anteriores.
tef₂	Cuentas de Inversión	Como ya se mencionó al analizar la variable “Información de oficio” del componente Calidad Normativa de Acceso a la información Pública, a los efectos de la determinación del valor del indicador se considerará, al menos, la publicación de la ejecución presupuestaria, tanto de recursos como de gastos, y los estados contables y financieros; del año en curso y de años anteriores.
tef₃	Unidades físicas	Se publican las ejecuciones del presupuesto en unidades físicas, tanto del año en curso como de años anteriores. Una unidad física es la unidad de medida que permite evaluar los resultados del presupuesto. Se trata de la expresión cuantitativa del objetivo que se persigue con la ejecución del presupuesto.
tef₄	Deudas	Se publica el importe de la deuda pública y su evolución. Este indicador puede estar incluido en la Cuenta de Inversión, por lo que de encontrarse publicada allí deberá valorarse en 1 este indicador.
tef₅	Desvíos	Se publican las variaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado en el Sector Público Provincial. Los desvíos también pueden estar incluidos en la Cuenta de Inversión, por lo que se le dará el mismo tratamiento que al indicador tef ₃ .
Tef₆	Personal	Se publica la Planta de Personal Ocupada del Sector Público Provincial y su evolución.

Por lo tanto, la fórmula queda planteada de la siguiente manera:

$$TEF = \frac{1}{6} \left(\sum_{i=1}^6 tef_i \right) * 100$$

Donde:

TEF = Transparencia Económico - Financiera

También en este caso, cada indicador representa el mismo peso en la fórmula, y al tratarse de un promedio simple, el rango de valores que puede tomar dicha fórmula se encuentra entre 0% y 100%.

II.2.2.4. Transparencia en las Contrataciones

Otro de los aspectos que también se vincula con fuerza a la corrupción en la esfera pública lo constituye la gestión de las compras, ventas y contrataciones de bienes y/o servicios destinados a satisfacer las necesidades planteadas por las diferentes áreas y reparticiones gubernamentales, como así también la gestión de las obras públicas.

Según Rezzoagli (2013) las contrataciones públicas son, dentro de las actividades estatales, las más vulnerables a la comisión de hechos de corrupción y obtención de beneficios ilegales, en tanto la relación que se genera entre sector público y privado y la cuantía de las operaciones. Es por ello que, dicho autor, sostiene que una mayor transparencia en la contratación administrativa conlleva una reducción de la corrupción.

Hoy en día se habla de un Derecho Internacional de la Contratación Pública³⁷, el cual plantea ciertos estándares mínimos con el fin de garantizar los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. De igual forma, dichos estándares proponen entre sus objetivos el asegurar, en conexión con la estabilidad presupuestaria y el control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios.

A partir de la revisión de los portales de información en Internet de cada uno de las provincias argentinas, se pretende realizar una evaluación acerca del nivel de cumplimiento de publicación de información relativa a la transparencia en las adquisiciones y contrataciones del Estado.

En particular, se analiza si se publica la información que se detalla en la Tabla 11, las cuales se relacionan con la posibilidad de consultar los llamados a licitaciones o concursos de precios, las adjudicaciones efectuadas, los proveedores, organismos contratantes, precios de referencia, contrataciones vigentes e históricas, entre otras cosas.³⁸

Tabla 11: Indicadores de la variable “Transparencia en las Contrataciones”

³⁷ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios.

³⁸ Como afirman Rezzoagli, B.; Rezzoagli, L. y González, I. (2010), para combatir la corrupción en el ámbito de las contrataciones públicas, es necesario complementar el control legal de las actividades contractuales con distintas herramientas y/o medidas de transparencia, entre las que mencionan la utilización de las nuevas tecnologías para la difusión y publicidad de las contrataciones.

Universidad Nacional del Litoral Magíster en Administración Pública	<i>CPN Mariel Inés Farioli</i>
--	--------------------------------

Indicador Básico		Concepto ampliado
tc ₁	Llamado a Licitaciones	Se da a conocer en la Web la convocatoria o apertura de licitaciones y concursos de precios.
tc ₂	Gestiones adjudicadas	Se publican las licitaciones y concursos de precios que se encuentran en trámite y las concluidas.
tc ₃	Evaluación	Se publica el informe de preadjudicación con la evaluación de las ofertas y los cuadros comparativos de precios.
tc ₄	Normativa	Se publica la normativa de adjudicación
tc ₅	Importe	Se publica el importe adjudicado.
tc ₆	Obras Públicas	Se publica la lista de las obras proyectadas, licitadas y/o en ejecución.
tc ₇	Proveedores y contratistas	Se publican los proveedores y contratistas inscriptos y habilitados para operar con la Provincia.
tc ₈	Operaciones por proveedor	Se publica la cuantía de operaciones con los proveedores más importantes de la provincia.

La fórmula que se propone, considerando que todos los indicadores tienen el mismo peso, es la siguiente:

$$TC = \frac{1}{8} \left(\sum_{i=1}^8 tc_i \right) * 100$$

Donde:

TC = Transparencia en las Contrataciones

También en este caso, el rango de valores que puede tomar la fórmula se encuentra entre 0% y 100%.

II.2.2.5. Construcción del SIPAWE

Al igual que el Subíndice de Calidad Normativa, el Subíndice de Páginas Web comprende las cuatro variables planteados en los apartados precedentes, y su fórmula queda definida de la siguiente manera:

$$SIPAWE_i = \frac{1}{4} (TI_i + RCS_i + TEF_i + TC_i)$$

Donde:

IPAWE_i = Resultado del Subíndice de Páginas Web para la Provincia *i*

TI_i = Resultado de la variable Transparencia Institucional para la Provincia *i*

RCS_i = Resultado de la variable Relación con los Ciudadanos y la Sociedad para la Provincia *i*

TEF_i = Resultado de la variable Transparencia Económico - Financiera para la Provincia *i*

TC_i = Resultado de la variable Transparencia en las Contrataciones para la Provincia *i*

Partiendo de esta fórmula se tiene que el valor ideal del SIPAWE que expresaría la calificación máxima a obtener por cada Portal Provincial sería de 100 puntos, ya que se trata de un promedio simple de las cuatro variables, cada una de las cuales, también, pueden alcanzar un valor máximo de 100 puntos.

Es importante efectuar algunas consideraciones relativas a la evaluación. En primer lugar, independientemente de que exista o no un submenú específico de transparencia en los Portales Provinciales, el criterio es tomado como válido si es posible encontrar los elementos a evaluar en diferentes lugares del Sitio. En segundo lugar, si una provincia no cuenta con página Web o el enlace se encuentra inactivo o remite a una página en construcción, la calificación es de 0 (cero) para el Subíndice.

Por último, cada uno de los Sitios Provinciales es verificado y evaluado al menos tres veces en forma íntegra, a fin de reducir al mínimo la posibilidad de error en la determinación de la existencia o no de cada una de los indicadores.

II.3. Integración del Índice de Transparencia y de Acceso a la Información Pública

Para la integración del Índice se utilizó la siguiente fórmula:

$$ITAI_i = \frac{1}{2}(SICAN_i + SIPAWE_i)$$

Donde:

ITAI_i = Resultado del Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la Provincia *i*

SICAN_i = Resultado del Componente Calidad Normativa para la Provincia *i*

SIPAWE_i = Resultado del Componente de Páginas Web para la Provincia *i*

Como puede observarse, cada subíndice tiene el mismo peso (50% cada uno), pues no parece existir razones para privilegiar en la ponderación a uno sobre otro, y el resultado de la sumatoria ponderada de los subíndices puede variar entre 0% y 100%.

A fin de efectuar el análisis del proceso de apertura a la transparencia y al derecho de acceso a la información en las diferentes provincias argentinas, se procedió a efectuar una tabla de 4 (cuatro) grados, a partir de la cual es posible clasificar a las provincias en función del resultado arrojado por el Índice Compuesto.

Si el valor que arroja este índice en una determinada provincia es menor o igual al 25% se considera que el nivel de apertura en dicha provincia es **rezagado**, y si el índice toma valores mayores al 25%, pero inferiores o igual al 50%, el nivel de apertura es **incipiente**. Esto es así ya que, una suma ponderada de ambos subíndices que no alcanzara siquiera un puntaje medio, indicaría que en dicha provincia el proceso de apertura recién está comenzando, y por lo tanto, le falta mucho por recorrer en esta materia.

Por otro lado, si la sumatoria ponderada de los subíndices arrojara un valor mayor al 50%, pero menor o igual al 75%, significaría que en dicha provincia el proceso de apertura a la transparencia y al derecho de acceso a la información se encuentra en un nivel más avanzado, pudiendo identificarlo como **satisfactorio**. Por último, si el índice tomara valores superiores al 75%, el nivel de apertura se considerará **muy satisfactorio**.

En definitiva, la tabla presenta las siguientes escalas:

Tabla 12: Escala de medición del resultado del Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública para las Provincias Argentinas

Resultado del ITAI _i	Nivel de apertura de las provincias argentinas
De 0% a 25%	Rezagado
De 26% a 50%	Incipiente
De 51% a 75%	Satisfactorio
De 76% a 100%	Muy satisfactorio

CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

III.1. Introducción

La evidencia que se presentará es el producto de un ejercicio exploratorio, que tiene como finalidad avanzar en la producción sistematizada de información sobre el estado de situación de las provincias argentinas, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁹, respecto del diseño de la herramienta que reglamenta el derecho constitucional de acceso a la información pública, y del uso que los gobiernos provinciales les dan a sus portales oficiales como instrumentos para garantizar la transparencia.

Para tal fin, desde una perspectiva comparada, se analizaron las normas provinciales que reglamentan el derecho en base a requisitos mínimos exigidos internacionalmente (SICAN), como así también las Páginas Web oficiales en función a la cantidad de información que brindan, como medios de comunicación esenciales para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas (SIPAWÉ).

Si bien la metodología y las herramientas utilizadas resultan aún muy perfectibles, la investigación ha permitido producir información útil que posibilita sentar una base a partir de la cual evaluar futuras reformas.

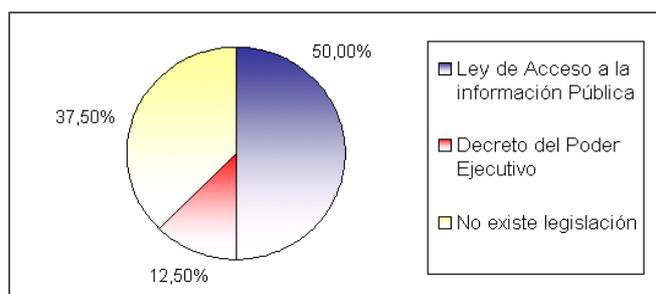
III.2. Resultados del SICAN

Como ya se ha mencionado, el acceso a la información pública es un derecho fundamental de las personas, como así también un elemento indispensable para poder ejercer el control por parte de la ciudadanía de la gestión pública.

³⁹ Ya se ha hecho mención en la nota N° 2 que, aunque no es posible equiparar jurídicamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a una provincia, se la incluye en el presente estudio como una unidad de análisis, dado que constituye un caso paradigmático contemplado en los artículos 5, 123 y 129 de nuestra Constitución Nacional.

De los veinticuatro (24) estados subnacionales relevados, solo quince (15) cuentan con alguna normativa que reconoce explícitamente el derecho de acceso a la información pública, encontrándose algunos que se ajustan de mejor manera a los requisitos internacionales que otros.⁴⁰ En consecuencia, este derecho, en términos formales, es todavía una cuenta pendiente para el 37,5% de las Provincias Argentinas. Entre esos quince (15) distritos, doce (12) cuentan con una ley provincial de acceso a la información pública que abarca a todos los Poderes del Estado. Los otros tres (3) casos solo tienen decretos del Poder Ejecutivo, cuyo ámbito de aplicación se limita únicamente a dicho Poder del Estado Provincial.

Gráfico 2: Legislación del Derecho de Acceso a la Información en las Provincias Argentinas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada durante la investigación realizada. Los datos pueden ser consultados en el Anexo I.

Por otro lado, de las 12 jurisdicciones que cuentan con una ley provincial, 7 de ellas tienen también otra normativa que reglamenta el derecho de acceso a la información, ya sea Decreto en el ámbito del Poder Ejecutivo o Disposición del Poder Legislativo. En estos casos, se analizaron todas las legislaciones disponibles, considerando el valor de “uno” para los indicadores que, no siendo contemplados en la Ley, se mencionan en el Decreto o Disposición, en virtud de tratarse de normativas reglamentarias de aquella.

⁴⁰ Las provincias que cuentan con alguna reglamentación del derecho de acceso a la información pública son: Buenos Aires, Capital Federal, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. En el Anexo se encuentra el detalle de cada norma.

III.2.1 Valoración Global del SICAN

En este apartado se presentan los resultados de las seis (6) variables que abarca el SICAN, dirigidas a determinar el grado en que cada una de las normas de Acceso a la Información Pública de las provincias argentinas, cumple con aspectos relacionados con su cobertura en términos de sujetos obligados, rubros de información que deben publicarse de oficio, mecanismos que contemplan para que las solicitudes de información se efectúen sin trabas burocráticas, excepciones a la libre publicidad de la información, garantía de la accesibilidad y de las herramientas de promoción de la observancia de la norma.

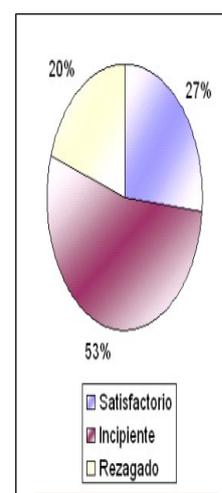
Dichas dimensiones ofrecen criterios para que, a través de un análisis comparado del contenido de las normativas, se evalúen aspectos relativos a su diseño.

Para comenzar con el análisis es conveniente ordenar de manera descendente los resultados del Subíndice, a fin de agrupar las provincias en las categorías definidas.

Tabla 13: Valoración Global y Categorización por provincia del SICAN

Provincias	SICAN	Categoría
Chaco	62%	Satisfactorio
Prov. Bs. As.	59%	
Santa Fe	54%	
Misiones	53%	
C.A. B.A.	50%	Incipiente
Catamarca	47%	
Córdoba	45%	
Chubut	42%	
T. del Fuego	42%	
Entre Ríos	39%	
Sgo. del Est.	34%	
Salta	32%	
Corrientes	22%	Rezagado
Jujuy	19%	
Río Negro	17%	

Gráfico 3: Categorización de los resultados del SICAN



Este primer gráfico muestra un estado general preocupante, ya que ninguna de las provincias argentinas presenta un nivel “*Muy Satisfactorio*” en el análisis de la calidad de las normativas que regulan el derecho de acceso a la información. Consecuentemente, ninguna normativa provincial muestra un valor del Subíndice igual o superior al 75%.

De las 15 provincias que cuentan con reglamentación en la materia, el 27% (4 normas) logra una calidad satisfactoria, el 53% es incipiente (8 normas) y el 20% (3 normas) restante se encuentra rezagado. Se observa que la provincia que mayor puntaje ha obtenido, es decir, que más adopta las recomendaciones internacionales, es Chaco, alcanzando un 62% como resultado del ICAN, y en segundo lugar, Buenos Aires.

Cabe destacar que, el Decreto 692/09 de Santa Fe, se ubica en el tercer puesto en la lista de jerarquía y, como se verá en la Tabla 14, es el único que no presenta un valor de 0% en alguna de las variables, mostrando una calidad normativa muy pareja en todas las dimensiones analizadas.

Por su parte, Misiones es la última provincia que ha aprobado una Ley de acceso a la información (Ley 0058 del año 2012), la cual presenta notables mejoras respecto al Decreto 929/00, y permitió ubicarla en el cuarto lugar del ranking. Los demás estados subnacionales ni siquiera superan el 50%, encontrándose el extremo más bajo en las provincias de Río Negro y Jujuy, con un puntaje total que no supera el 20%.

Tabla 14: Resultados del SICAN por provincia, desagregado por variable

Para poder ahondar en el análisis, es necesario observar cómo se presentan los valores de las variables que componen el SICAN. En la Tabla 14 se pueden observar los resultados por provincia de cada variable y los valores que arroja el SICAN.

	SO	IO	FAI	IR	GI	FCN	SICAN
Chaco	83%	0%	45%	72%	100%	72%	62%
Prov. Bs. As.	83%	0%	40%	61%	100%	70%	59%
Santa Fe	67%	53%	40%	44%	50%	70%	54%
Misiones	100%	0%	40%	61%	50%	68%	53%
C.A. B.A.	83%	0%	60%	44%	50%	60%	50%
Catamarca	100%	0%	38%	50%	50%	42%	47%
Córdoba	83%	0%	40%	56%	50%	42%	45%
Chubut	67%	0%	82%	22%	50%	30%	42%
T. del Fuego	67%	0%	40%	39%	50%	58%	42%
Entre Ríos	33%	0%	40%	56%	50%	55%	39%
Sgo. del Est.	50%	0%	18%	50%	50%	33%	34%
Salta	33%	0%	27%	50%	50%	30%	32%
Corrientes	50%	0%	5%	17%	50%	8%	22%
Jujuy	67%	0%	32%	0%	0%	17%	19%
Río Negro	67%	0%	10%	0%	0%	25%	17%

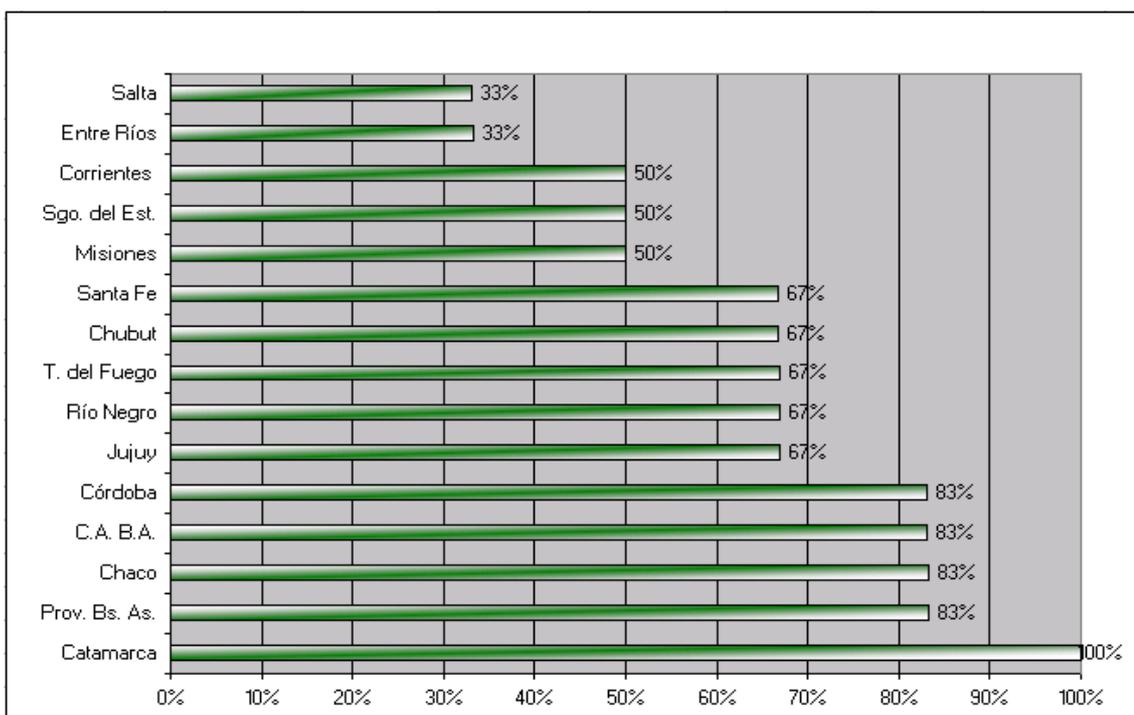
Este Subíndice presenta una media de 41% y una mediana de 42%. La proximidad de estos dos valores muestra que la distribución de los datos es bastante simétrica.

III.2.2 Valoración de la variable “Sujetos Obligados”

En lo que respecta a los indicadores que miden la legitimación pasiva de las normativas estudiadas, se puede concluir que son las que en más sintonía se encuentran con los criterios internacionales.

A continuación se muestra un gráfico en el que se puede observar que solo cinco (5) de las 15 provincias obtienen un valor para la variable SO inferior al 67%.

Gráfico 4: Resultados de la variable SO por provincia



Únicamente la provincia de Catamarca alcanza el 100%, mostrando un criterio amplio en esta dimensión. Los casos de las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Chaco contemplan 5 de los 6 indicadores incluidos en la variable, dejando de lado solamente a aquellas organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios financieros públicos.

Por su parte, aunque la Ley N° 12.475 de acceso a la información pública de la Provincia de Buenos Aires no menciona el ámbito de aplicación de la normativa, también obtiene un valor de 83% para la presente variable. Ello se debe a dos motivos. En primer lugar, se entiende que al tratarse de una Ley alcanza a los tres Poderes del Estado Provincial abarcando los tres primeros indicadores analizados. En segundo lugar, la provincia de Buenos Aires sancionó el Decreto reglamentario de la Ley, el cual fue más preciso en la definición de la legitimación pasiva, estableciendo en su artículo 1° lo siguiente:

“Toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos correspondientes a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo, así como a entes privados beneficiarios de aportes o subsidios provenientes de aquellos y quienes cuenten con permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual cuyo objeto sea la prestación de un servicio público o involucre el uso y goce de bienes del dominio público...”.

Respecto de las restantes provincias que cuentan con una ley en la materia (Corrientes, Chubut, Jujuy, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), todas alcanzan un valor del 67% para la variable SO, excepto Corrientes y Santiago del Estero que arrojan un resultado del 50% por contemplar solamente los tres Poderes del Estado.

Por último, las provincias que disponen únicamente de Decretos (Entre Ríos, Salta y Santa Fe) se encuentran en los niveles más bajos de la variable, con excepción de la provincia de Santa Fe, en donde la redacción de la norma es bastante amplia, posibilitando efectuar pedidos de información en cualquier órbita donde el Poder Ejecutivo tenga injerencia. El Decreto 692/09 especifica el ámbito de aplicación en sus artículos 2° y 3°, y expresamente excluye los Poderes Legislativo y Judicial. Es por ello que la variable SO para la provincia de Santa Fe alcanza el 67% aunque solamente cuente con un Decreto.

III.2.3 Valoración de la variable “Información de Oficio”

Como ya se ha mencionado en reiteradas oportunidades, uno de los pilares de las normas de Acceso a la información Pública es el principio de máxima publicidad, el cual establece que los sujetos obligados deben publicar determinada información de oficio en sus páginas Web oficiales.

Por su parte, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información define las clases de información mínimas a ser publicadas, a fin de propiciar la transparencia de la función pública.

No obstante ello, ninguna de las normativas analizadas incluyen en sus articulados un estándar mínimo obligatorio de información para ser publicado en las páginas de Internet Oficiales, resultando un valor de 0% para todas las normativas de los estados subnacionales, excepto una.

La única norma que contempla las obligaciones de transparencia es el Decreto 692/09 de la provincia de Santa Fe. De acuerdo al artículo 34° del mismo, el Estado y quienes se constituyen en sujetos obligados deben atender a un estándar mínimo obligatorio de información que debe publicarse en la página de Internet de la provincia “www.santafe.gob.ar”.

El servicio de publicación, según dicho decreto, debe ser permanente, completo y actualizado. Así se dispone que a través del Sitio Oficial del Gobierno se publiquen estructuras orgánicas, nómina de autoridades, organigramas, misiones y funciones de las áreas, ubicación geográfica de lugares de atención al público, digesto normativo, concursos y licitaciones, formularios, etc.

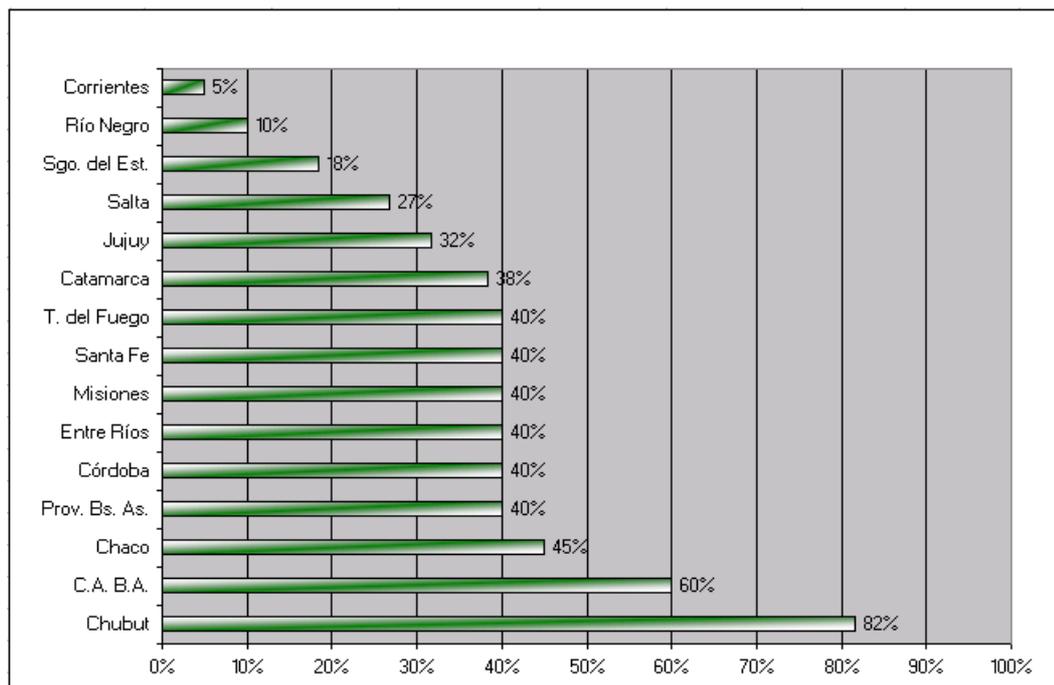
El resultado de la variable de la provincia de Santa Fe es de 53%, ya que contempla 9 de los 17 indicadores incluidos en la dimensión analizada.

III.2.4 Valoración de la variable “Facilidad de Acceso a la Información”

Este aspecto tiene como finalidad evaluar las herramientas que poseen los instrumentos legales para hacer más viable el requerimiento de la información.

Dentro de los indicadores que se evalúan se incluye la previsión de un organismo especializado en la atención de las solicitudes de información, la definición de las formalidades del trámite, la legitimación activa de la norma, los plazos que no pueden exceder las respuestas a los requerimientos y la manifestación de los medios que el solicitante puede especificar para la entrega de la información. En el siguiente gráfico se visualizan los resultados de la Variable FAI para cada una de las provincias argentinas que cuentan con normativa en la materia.

Gráfico 5: Resultados de la variable FAI por provincia



Ésta es la variable que registra, después de las obligaciones de transparencia, las más bajas calificaciones, arrojando un promedio de 37% sobre 100%. Ello revela que una de las mayores deficiencias de las normas provinciales se relaciona con los mecanismos que establecen para asegurar a los ciudadanos la facilidad en el acceso a la información pública.

Los resultados por provincia muestran que la reglamentación de esta dimensión es todavía un desafío en la mayoría de los casos, ya que solamente dos provincias que cuentan con instrumento jurídico en la materia, superan el 50%.

Cerca del 70% de las normativas provinciales pueden categorizarse como incipientes, dado que los valores arrojados por esta variable para 10 estados subnacionales, oscilan entre el 25% y el 50%.

De acuerdo con la evidencia obtenida, sólo Chubut cuenta con un organismo que centraliza las solicitudes de información y encauza el flujo de información generado a partir de este mecanismo.

La Ley N° 3764 no contempla la variable, pero el Decreto reglamentario N° 486/93, en su artículo 2° dice:

“Todo requerimiento deberá ser presentado ante la Secretaría General de la Gobernación, que lo elevará inmediatamente al responsable del área, quien deberá facilitar el acceso personal y directo a la fuente de información en el plazo establecido para ello en el Artículo 3° de la Ley 3764.”

Contar con un **organismo especializado** en la atención de las solicitudes de información no solo facilita a los ciudadanos la accesibilidad al ejercicio del derecho, sino que también permite centrar la responsabilidad en un único órgano. Dicha entidad tiene la obligación de ser el contacto central en la autoridad pública para la recepción de solicitudes de información, para asistir a los individuos que efectúan los requerimientos y para dar trámite a las gestiones dentro de su ámbito de aplicación.

En cuanto **al trámite y los requisitos para la solicitud de información**, en la mayoría de las provincias tiende a ser sencillo.

Salvo en Río Negro, en todas las jurisdicciones el instrumento legal especifica que *la solicitud debe presentarse por escrito*. En Jujuy no es la Ley N° 4444 la que define esta condición, sino su Decreto Reglamentario N° 7930/03. Por su parte, Catamarca, Chaco y Chubut

permiten *solicitar información de manera verbal o telefónicamente*, situación que promueve mayor accesibilidad al ejercicio del derecho.

Un aspecto muy negativo en las legislaciones provinciales tiene que ver con el indicador que expresa la posibilidad de *efectuar requerimientos a través de medios electrónicos*, ya que en todos los casos el valor de esta característica es igual a cero, lo que representa que ninguna norma contempla esta alternativa. Ello no significa que en la práctica no se hayan implementado medios digitales para la presentación de solicitudes de información, solamente que los instrumentos jurídicos no manifiestan expresamente procedimientos de esta índole.

Corrientes, Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero son la únicas provincias que no incluyen en sus textos normativos la obligación de otorgar al solicitante una *constancia que acredite la presentación* de la solicitud y permita el seguimiento de la gestión.

En lo que respecta a la *legitimación activa* la mayoría de los casos se ajustan a los requisitos internacionales. Las provincias de Buenos Aires y Jujuy constituyen dos casos particulares, dado que ambas presentan contradicciones entre las Leyes y los Decretos reglamentarios. En el primer caso, la Ley exige la manifestación de interés legítimo por parte del solicitante y que la solicitud sea fundada, mientras que el Decreto reglamentario contradice lo establecido en el artículo 1º y 5º de la Ley especificando en su artículo 4º que “*toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno*.”. En Jujuy, al revés que en Buenos Aires, la Ley expresa la no necesidad de indicar las razones que motivan el requerimiento, pero el Decreto establece que el interesado debe efectuar su pedido indicando los fundamentos, motivos y/o causas por los que solicita la información. Por su parte, Santiago del Estero requiere la expresión de los motivos del pedido.

Otro aspecto negativo de la mayoría de los instrumentos legales provinciales refiere a la *necesidad de consignar los datos personales del requirente*, cuestión que puede llegar a plantear situaciones de discriminación o de aplicación de factores subjetivos en las respuestas a los pedidos. Únicamente Chubut y Jujuy expresan que el solicitante no tiene que presentar identificación o firmar la solicitud, es decir, el requerimiento es anónimo.

En cuanto a los **plazos de respuesta**, solamente Corrientes, Catamarca, Río Negro y Salta se alejan de los requisitos mínimos establecidos internacionalmente, los cuales no pueden ser mayor a 20 días hábiles, pudiendo prorrogarse por otros 20 días más.

En **Catamarca** el órgano o ente requerido debe permitir el acceso a la información en el acto si fuere posible, pero de no serlo, puede proveerla en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, prorrogables por 15 días hábiles, por única vez. En **Salta** también las solicitudes de información deben ser satisfechas en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, y la prórroga puede ser por igual período cuando las circunstancias lo justifiquen. **Corrientes** manifiesta que transcurridos treinta (30) días hábiles sin que la autoridad se haya expedido, la solicitud se considerará denegada. Por su parte, las normativas de **Río Negro** guardan silencio sobre los plazos para las respuestas.

El resto de los casos presentan diferentes patrones:

- La legislación de **Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Misiones y Tierra del Fuego** fijan como plazo máximo para satisfacer los pedidos de información los 10 días hábiles (los cuales se pueden prorrogar por igual período (en todos los casos menos en Chubut) cuando medien circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.
- **Chaco** establece que la información se debe otorgar en un plazo máximo de 15 días hábiles, pudiendo ser prorrogado excepcionalmente por igual término.
- La **Ley jujeña** considera que se niega tácitamente un pedido cuando vence el plazo de 5 días hábiles sin que la autoridad pública se expida.
- **Santiago del Estero** menciona un plazo de 20 días hábiles prorrogables por 15 días más.
- **La provincia de Buenos Aires** vuelve a presentar diferencias entre sus normativas. La Ley marca como límite los 30 días hábiles, transcurridos los cuales la solicitud se considera denegada. Por otro lado, el Decreto Reglamentario, en su artículo 14°, establece que la información se debe proveer en un plazo no superior a 8 días.

- **Santa Fe** también es un caso particular, ya que especifica plazos diferentes según quién sea el Organismo que se encuentre involucrado en el pedido de información. En el caso de solicitudes de información dirigidas a la administración provincial, el funcionario debe opinar fundadamente sobre su procedencia y remitir dicha opinión con los antecedentes al órgano competente en un plazo no mayor a 15 días hábiles, el cual debe expedirse en un plazo de 5 días hábiles notificando la respuesta al solicitante. Los plazos pueden prorrogarse por otros 10 días hábiles. Cuando las solicitudes se dirijan a otros organismos que no componen la administración provincial, la información debe ser provista por dichos sujetos en un plazo no mayor a 15 días hábiles, prorrogables por 5 días más.

Una dimensión que se encuentra en sintonía con las normas internacionales en la mayoría de las provincias es la que evalúa la incorporación en los instrumentos legales de la *obligación de fundamentar el período de prórroga* cuando se establece.

Aproximadamente el 70% de las provincias incluyen este aspecto en los textos normativos, con excepción de Corrientes, Chubut, Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero. No obstante ello, como ya se ha mencionado, de estas cinco provincias, sólo Santiago del Estero contempla la posibilidad de prorrogar el período en el cual se deben satisfacer los pedidos de información.

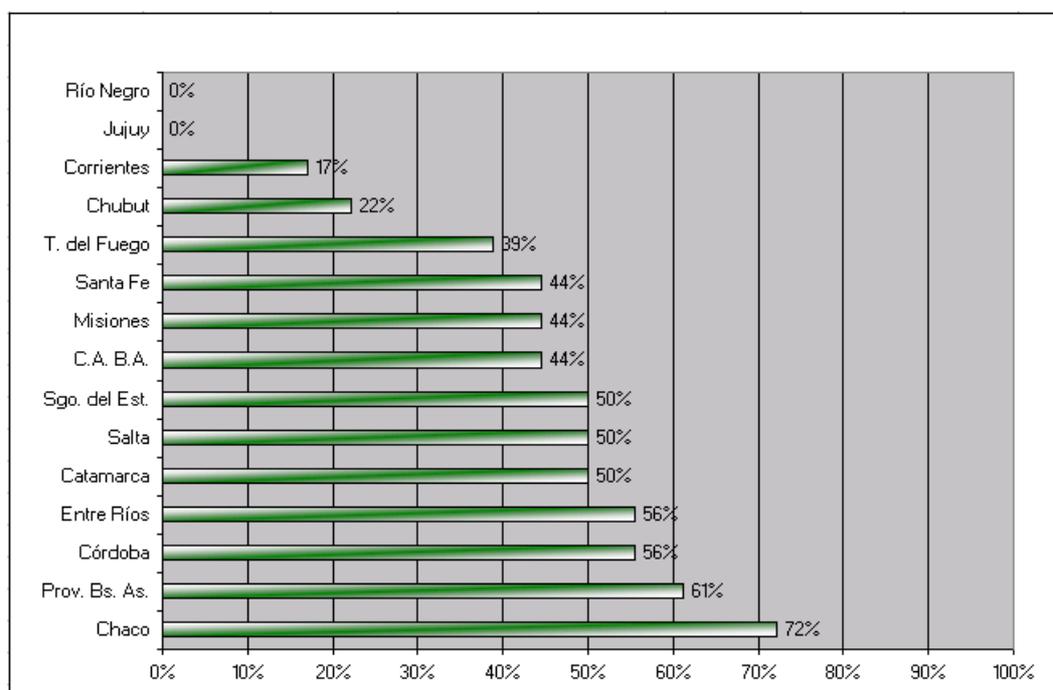
Por último, respecto al indicador que evalúa si la norma contempla la posibilidad del solicitante de especificar el **medio a través del cual se le entregará la información**, solo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Chubut obtienen un valor positivo. Ello significa que las otras trece (13) jurisdicciones no incluyen en sus normativas dicha situación. Cabe destacar que en Ciudad de Buenos Aires es el Decreto 1361/07 el que especifica que la información puede ser requerida en soporte papel, copia simple, o soporte magnético. En Chubut, tanto la Ley como el Decreto mencionan tal posibilidad, siendo la norma de mayor rango más amplia, dado que especifica en su artículo 4 que el solicitante puede requerir copias y/o reproducción por cualquier medio de la documentación y antecedentes sobre los que solicita acceso.

III.2.5 Valoración de la variable “Información Reservada”

Otra cuestión de vital importancia a la hora de evaluar una legislación sobre acceso a la información pública es la definición de los límites a dicho acceso, ya que como se mencionó en su oportunidad, si bien las excepciones a la norma suelen considerarse como puntos de inflexión en el reconocimiento de un derecho, el listado de los casos en los que se puede negar el acceso a la información puede leerse como fortalezas, en cuanto describen expresamente las situaciones en las que se podrá invocar esta excepción, dejando poco espacio a interpretaciones discrecionales por parte de los funcionarios públicos. (Mutti G., Page, M.M.; 2009)

El gráfico que se presenta a continuación muestra la situación de las provincias argentinas que cuentan con norma en la materia, respecto a esta dimensión.

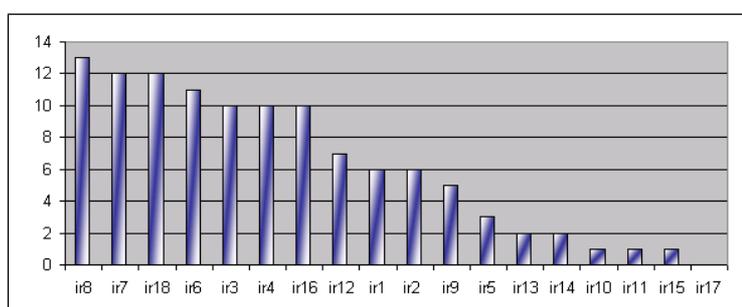
Gráfico 6: Resultados de la variable IR por provincia



De las normativas en estudio, solamente dos provincias (Jujuy y Río Negro) no detallan taxativamente las excepciones, y otras dos (Corrientes y Chubut) presentan un nivel “rezagado” en la enumeración. Entre Ríos, Córdoba, Misiones, Provincia de Buenos Aires y Chaco se

muestran casi opuestas a las anteriormente nombradas ya que logran un grado satisfactorio de la variable “Información Reservada”, con valores superiores al 55%. A mitad de camino quedan las legislaciones de Catamarca, Salta, Santiago del Estero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Misiones, Santa Fe y Tierra del Fuego, ya que en todas ellas se pueden hallar algunas pocas circunstancias como excepciones al principio general de libre acceso a las fuentes de información pública.

Gráfico 7: Resultados por indicador de la variable IR



Se puede concluir que la limitación más enunciada en las normativas de acceso a la información tiene que ver con los datos personales de carácter sensible (ir₈), cuya publicidad pueda constituir una vulneración del derecho a la intimidad y/o al honor. Esta dimensión se encuentra contemplada en 13 de las 15 normas estudiadas. De igual forma, doce (12) normas provinciales afirman que no serán de acceso público aquellas informaciones que se refieran a opiniones y/o recomendaciones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto(ir₇), como así tampoco las materias exceptuadas por otras normativas (ir₁₈), y once (11) privan dar información protegida por el secreto profesional(ir₆).

El cuarto lugar lo ocupan tres indicadores que son expresados taxativamente en los instrumentos legales de 10 provincias argentinas. Ellas son: información recibida bajo promesa de reserva, es decir, obtenida en carácter confidencial (ir₃), información que pudiera dañar la estabilidad financiera/ económica/ bancaria(ir₄), e información que pueda causar un serio perjuicio a la impartición de justicia (ir₁₆).

En el otro extremo se encuentra el 40% de los indicadores, dado que siete de ellos son declarados en muy pocas o en ninguna normativa de acceso a la información pública. Los casos que se enumeran a continuación son los que representan esta situación:

- Expedientes Judiciales o Administrativos, mientras no sean definitivos (ir₅).

- Antecedentes y/o proyectos de actos normativos, hasta el momento de su protocolización o de su dictado (ir₁₀).
- Información que pueda generar una ventaja indebida (ir₁₁).
- Información que pueda causar un perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes (ir₁₃).
- Información que pueda causar un perjuicio a la prevención o persecución de los delitos (ir₁₄).
- Información que pueda causar un perjuicio a la recaudación de las contribuciones (ir₁₅).
- Auditorias en cuanto no concluyan (ir₁₇).

Por último, a mitad de camino se ubican 4 indicadores. La Información referida a seguridad, defensa, investigación, inteligencia, relaciones internacionales (ir₁) y los secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos (ir₂) son declarados legalmente en seis (6) provincias, la información que pueda poner en riesgo la vida, seguridad y/o salud de cualquier persona (ir₉) en cinco (5), y las bases de datos de domicilios, teléfonos, correos electrónicos, etc. (ir₁₂), en siete (7) instrumentos jurídicos provinciales.

III.2.6 Valoración de la variable “Gratuidad de la Información”

Un elemento llamativo en las reglamentaciones de las provincias argentinas es que 13 de ellas respetan el principio de accesibilidad.

En este sentido, el 87% de las normativas garantizan que el derecho de acceder a la información pública sea universal, haciendo primar la gratuidad del examen de los documentos mientras no se requieran gastos en la reproducción de la información.

Cabe destacar que los instrumentos jurídicos de las 13 provincias explicitan como único gasto factible de imponer al solicitante el que se requiera para la reproducción de la información, sin mencionar posibilidades de establecimiento de gastos de búsqueda, recupero, preparación u otro concepto.

Jujuy es la única provincia que no respeta este principio, ya que en la Ley N° 4444 se establece que el acceso no es gratuito sino que se deben pagar tasas retributivas de servicios o sellados de actuación. Otro caso particular lo presenta la legislación rionegrina, dado que ni la Ley N° 1829 ni el Decreto 1028/04 regulan este elemento. Consecuentemente, tanto Jujuy como Río Negro presentan un valor de 0% para la presente variable.

Con respecto a la segunda dimensión que contempla el principio de accesibilidad, únicamente las normas de Buenos Aires y Chaco establecen explícitamente que el costo de reproducción no puede exceder el valor del material utilizado y que el precio de envío no podrá exceder el de mercado.

Es por ello que las antes mencionadas son las dos únicas provincias que alcanzan un valor del 100% en la variable analizada.

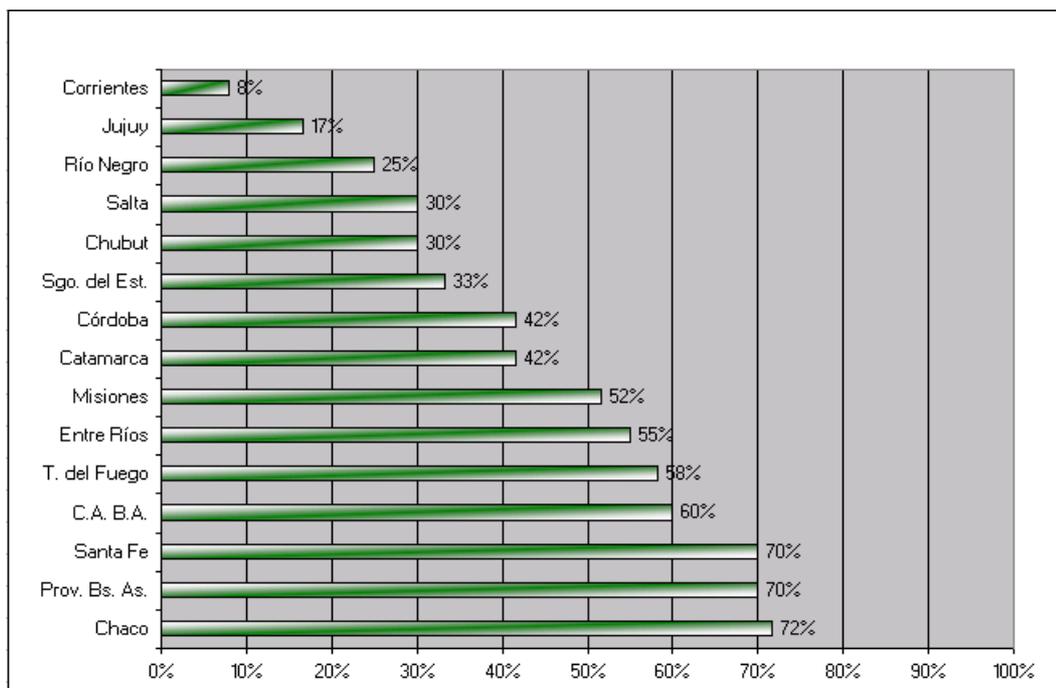
III.2.7 Valoración de la variable “Fomento al Cumplimiento de la Norma”

Como ya se ha mencionado en su oportunidad, el último punto a tener presente al momento de examinar las piezas legislativas es el relativo a los mecanismos que se prevén en la norma para asegurar su cumplimiento.

Dentro de los elementos que se evalúan se incluye la existencia de un órgano garante para la vigilancia del cumplimiento de la normativa, la manifestación de la divulgación parcial cuando existan documentos que contengan simultáneamente información reservada y de libre acceso, la exposición de un procedimiento administrativo y/o judicial para la defensa del derecho y el establecimiento de sanciones a los funcionarios que incumplan con las disposiciones normativas.

En el siguiente cuadro se visualizan los resultados de la variable FCN para cada una de las provincias argentinas que cuentan con normativa en la materia.

Gráfico 8: Resultados de la variable FCN por provincia



El gráfico deja entrever que las normas de acceso a la información pública existentes en las provincias argentinas arrojan buenos resultados en casi la mitad de los casos, ya que para siete (7) estados subnacionales el valor que registra la variable que abarca los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones las clasifica como “satisfactorias”.

No obstante, los resultados que arroja esta variable en más del 50% de las provincias es una señal de alerta en términos de omisiones de las propias normas, ya que precisamente las deficiencias se relacionan con los mecanismos que definen para garantizar su propio

cumplimiento o implementación. Esta situación lleva a plantear serias dudas sobre la real preocupación de los legisladores sobre el adecuado cumplimiento de la ley en Corrientes, Jujuy, Río Negro, Salta, Chubut, Santiago del Estero, Córdoba y Catamarca.

De acuerdo con los datos relevados, 8 jurisdicciones prevén un **órgano para garantizar el libre ejercicio del derecho** de acceso a la información pública, es decir, el 54% de las provincias.

No obstante ello, se presenta una debilidad en esta característica desde su propio origen, dado que en 6 de las 8 provincias el órgano se consagra mediante Decretos del Poder Ejecutivo, por lo que la autoridad de aplicación tiene injerencia sobre los procedimientos de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo únicamente. Solamente Chaco y Misiones expresan en el articulado de sus Leyes los órganos que son autoridad de aplicación. En el caso de Chaco el artículo 12° de la Ley N° 6431 designa a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia, y Misiones en el artículo 18° de la Ley N° 58 al Ministerio de Gobierno.

Otra falencia grave que se observa respecto a estos órganos refiere a las **facultades** que se les asignan.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (2009) sostiene la necesidad ineludible de la existencia de una autoridad de aplicación de este tipo en numerosas instancias del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.⁴¹ Sin embargo, de las cinco (5) atribuciones que se evalúan en el presente Subindicador, la que más se incluye en las normativas provinciales es la de *interpretar en el orden administrativo la norma y formular recomendaciones para el mejor funcionamiento del sistema*. Este indicador se encuentra en seis (6) de los ocho (8) instrumentos legales antes mencionados.

⁴¹ También manifiestan tal necesidad la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y [Article XIX](#) (2012) en su informe conjunto con otras organizaciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en la República Argentina, en el cual analizan el retroceso producido en la materia, en dicho país, entre el año 2008 y 2011. Una de las causas que se mencionan refiere a la incapacidad demostrada por el órgano de aplicación administrativo en la promoción de las políticas de transparencia tendientes a eliminar el secreto instaurado en muchas esferas del Estado argentino.

El resto de las potestades analizadas (*ordenar a los entes públicos la entrega de información y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, recibir denuncias e imponer sanciones, orientar y asesorar a los particulares sobre las solicitudes de acceso a la información*), se incluyen en cinco (5), tres (3) y dos (2) de las normas, respectivamente. Por último, el indicador relativo a *conocer y resolver los recursos interpuestos* no se expresa en ninguna normativa.

Una fortaleza de la mayoría de los instrumentos legales es que cerca del 70% posee un artículo destinado a garantizar la **divulgación parcial**, en virtud de la cual, si existe un documento con parte de la información limitada por las excepciones a la regla general de libre acceso a la información pública, debe suministrarse el resto de la información solicitada no sujeta a restricción.

Otro de los factores muy importantes que aumenta la fuerza de la norma refiere a la definición de un **procedimiento para la defensa del derecho** de acceso a la información pública.

Seis, son las provincias que contemplan la posibilidad de los ciudadanos de impugnar las respuestas entregadas por los sujetos obligados por la *vía administrativa*, aunque solamente 2 de ellas lo manifiestan en una Ley (Catamarca y Río Negro). Santa Fe y Entre Ríos cuentan únicamente con Decretos, y CABA, si bien tiene Ley, solo reglamenta la impugnación administrativa por medio de la norma cuyo ámbito de aplicación se circunscribe al Poder Ejecutivo. Por su parte, Chaco tampoco hace referencia a la mencionada posibilidad en la Ley N° 6431, pero la Cámara de Diputados en su Resolución N° 689 establece que el solicitante podrá interponer recursos administrativos ante el Presidente de la Cámara de Diputados, conforme al Código de Procedimientos Administrativos de la Provincia, en los supuestos mencionados en el artículo 7° de dicho instrumentos jurídico.

Mayor éxito se observa en las normativas provinciales respecto a la impugnación de las respuestas negativas o parciales por la *vía judicial*, ya que doce (12) de las quince (15) reglamentaciones incluyen esta alternativa.

En los casos de Entre Ríos, Salta y Santiago del Estero, las normativas no se expresan sobre este asunto. Contrariamente, las doce (12) jurisdicciones restantes manifiestan que, si cumplidos los plazos establecidos sin que las demandas de información fueran satisfechas o si las respuestas brindadas por el Estado hubieren sido ambiguas o parciales, se habilita la vía judicial a través de una acción de amparo.

Un aspecto que se aleja de las normas internacionales en todas las provincias tiene que ver con la *carga de la prueba* a fin de interponer un recurso.

La Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA menciona en el punto 53 que la carga de la prueba debe recaer en la autoridad pública a fin de demostrar que la información solicitada está sujeta a alguna de las excepciones a la regla general de Libre Acceso, pero ninguna normativa de las analizadas hace referencia a esta situación, entendiéndose que dicha obligación le concierne a quien efectúa el requerimiento por no manifestarse expresamente lo contrario.

Por último, la cuarta dimensión que engloba la variable FCN se relaciona con el **establecimiento de sanciones o responsabilidades** para aquellos funcionarios que incumplan con las disposiciones de la normativa.

En este sentido, aproximadamente el 75% de las normas mencionan que el agente o funcionario público responsable, que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a los documentos requeridos o los suministre en forma incompleta, será *considerado incurso en falta grave*.

Sin embargo, solamente el 50% de los casos en estudio menciona explícitamente que se aplicarán *sanciones de carácter administrativo*, guardando silencio sobre este asunto Buenos Aires, Capital Federal, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero.

El Decreto 2539/04 de Buenos Aires y el Decreto 1169/05 de Entre Ríos, si bien no contemplan sanciones administrativas, establecen que los funcionarios que pongan trabas al acceso a la información podrán ser sancionados por la *vía judicial* civil y penal. Igual alternativa contemplan las provincias de Catamarca, Chaco y Tierra del Fuego, las cuales cumplen de manera integral con los lineamientos internacionales respecto a las tres variables que se analizan en esta dimensión.

III.3 Resultados del Subíndice de Transparencia en Páginas Web

En lo que refiere a los Portales Web, es necesario aclarar que se han considerado objeto de estudio las Páginas de los Poderes Ejecutivos Provinciales, ya que son éstos los que suelen administrar los contenidos bajo análisis. Además, la mayor parte de los Sitios Oficiales mantienen enlaces con las páginas de los otros dos Poderes (Legislativo y Judicial), por lo que la búsqueda de la información también se ha extendido a dichos Sitios.⁴²

Por último, resulta importante recordar que el Subíndice de Transparencia en Páginas Web solo se limita a analizar la **“cantidad”** de información que proveen los Portales, pero no así lo que suele denominarse como **“usabilidad del Sitio”** o **“calidad”** de una Página o Sitio Web en función de la facilidad para ser utilizada.

Es importante mencionar que se efectuó el relevamiento de los Portales Oficiales de las 24 unidades de análisis en estudio. La observación en esta investigación se llevó a cabo en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012. Cada Sitio Oficial fue revisado 3 veces en su totalidad y, además, se mantuvieron contactos a través de los buzones ciudadanos que existen en la mayoría de las páginas, a fin de consultar por aquella información que no se localizó por medio de la navegación de los Portales Web provinciales.

III.3.1 Valoración Global del SIPAWE

A través de este Subíndice se han evaluado cuatro áreas de transparencia (Transparencia Institucional, Relación con los ciudadanos y la sociedad, Transparencia Económico – Financiera y Transparencia en las Contrataciones), en cada una de las cuales se mostrará también el correspondiente ranking de las 24 unidades de análisis.

⁴² Ejemplos de ello se pueden observar en las URL incluidas en los cuadros del relevamiento efectuado en el Anexo II. En algunas situaciones las Leyes y el Boletín Oficial (variable t_9 del Subindicador “Transparencia Institucional”) se encontraron publicados en páginas Web de los Poderes Legislativos Provinciales.

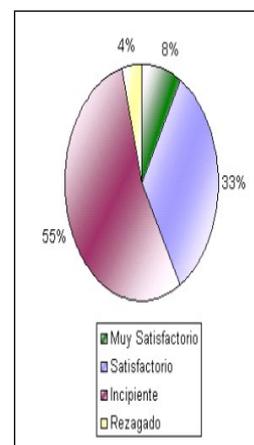
De la misma forma que se ha evaluado el SICAN, resulta necesario ordenar de manera descendente los resultados del subíndice, con la finalidad de agrupar las provincias en las distintas categorías definidas y poder efectuar conclusiones.

El cuadro y el gráfico que se muestran a continuación reflejan los resultados globales por provincia con la clasificación sobre el nivel de transparencia de los Portales Web.

Tabla 15: Valoración Global y Categorización por provincia del SIPAWE

Santa Fe	83%	Muy Satisfactorio
Córdoba	78%	
C.A. B.A.	61%	Satisfactorio
Mendoza	59%	
Formosa	56%	
Chaco	56%	
Catamarca	54%	
Neuquén	53%	
Río Negro	52%	
Corrientes	52%	
Entre Ríos	48%	Incipiente
La Pampa	48%	
Sta. Cruz	47%	
Chubut	47%	
Tucumán	45%	
T.del Fuego	44%	
Prov. Bs. As.	43%	
Sgo. Est.	37%	
Salta	34%	
Jujuy	32%	
Misiones	32%	
San Juan	31%	
La Rioja	27%	
San Luis	24%	Rezagado

Gráfico 9: Categorización de los resultados del SIPAWE



De este gráfico se desprende que *la extensa mayoría (88%) posee grados medios de información*, una única provincia presenta un nivel muy bajo y solo dos estados subnacionales muestran un valor “Muy Satisfactorio” en el análisis de los contenidos que se publican en los Portales Web oficiales.

La provincia que ha obtenido el primer puesto en este Subíndice ha sido Santa Fe, habiendo alcanzado Córdoba el segundo lugar en el ranking general de los 24 estados provinciales. Ambas provincias arrojan un resultado aproximado al 80%, lo que refleja un nivel elevado de información publicado en sus Webs.

Dentro de los grados medios de información se encuentran ocho (8) jurisdicciones que muestran valores entre el 50% y el 63% para el SIPAWE, es decir, quedan categorizadas como “Satisfactorias” en el análisis global del presente Indicador. Estas provincias son: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mendoza, Formosa, Chaco, Catamarca, Neuquén, Río Negro y Corrientes.

Por otro lado, más de la mitad de las provincias presenta un estado “Incipiente” en la materia, dado que los resultados del SIPAWE oscilan entre un 25% y un 50%. Por último, San Luis es la provincia “Rezagada” con un puntaje total de apenas 24%, lo que significa que es la provincia que cuenta con menor cantidad de datos disponibles en su Sitio Web.

También en el SIPAWE, como en el SICAN, la distribución de los datos es bastante simétrica, dada la proximidad de los valores de la media (48%) y la mediana (47%).

Un aspecto a destacar es que, ambos valores (media y mediana) son mayores que en el SICAN, por lo que se demuestra un mejor avance de las provincias en lo que refiere a contenidos publicados en las páginas Web frente a la calidad normativa del Derecho de Acceso a la Información.

A continuación, se muestra el cuadro en el que se presentan los resultados del SIPAWE por Provincia, desagregado por variable.

Tabla 16: Resultados del SIPAWE por provincia, desagregado por variable

	Ti	RCS	TEF	TC	SIPAWE
Santa Fe	78%	85%	83%	88%	83%
Córdoba	100%	90%	83%	38%	78%
C.A. B.A.	67%	70%	50%	56%	61%
Mendoza	67%	65%	67%	38%	59%
Chaco	72%	75%	50%	25%	56%
Formosa	56%	65%	67%	38%	56%
Catamarca	56%	70%	67%	25%	54%
Neuquén	56%	65%	67%	25%	53%
Corrientes	61%	75%	8%	63%	52%
Río Negro	44%	45%	58%	63%	52%
Entre Ríos	56%	40%	58%	38%	48%
La Pampa	72%	50%	33%	38%	48%
Chubut	56%	75%	25%	31%	47%
Tucumán	67%	70%	0%	50%	47%
Sta. Cruz	56%	45%	50%	31%	45%
T.del Fuego	39%	65%	42%	31%	44%
Prov. Bs. As.	50%	60%	25%	38%	43%
Sgo. Est.	28%	40%	67%	13%	37%
Salta	56%	55%	0%	25%	34%
Jujuy	56%	50%	17%	6%	32%
San Juan	61%	40%	0%	25%	32%
Misiones	39%	70%	17%	0%	31%
La Rioja	56%	45%	0%	6%	27%
San Luis	50%	45%	0%	0%	24%

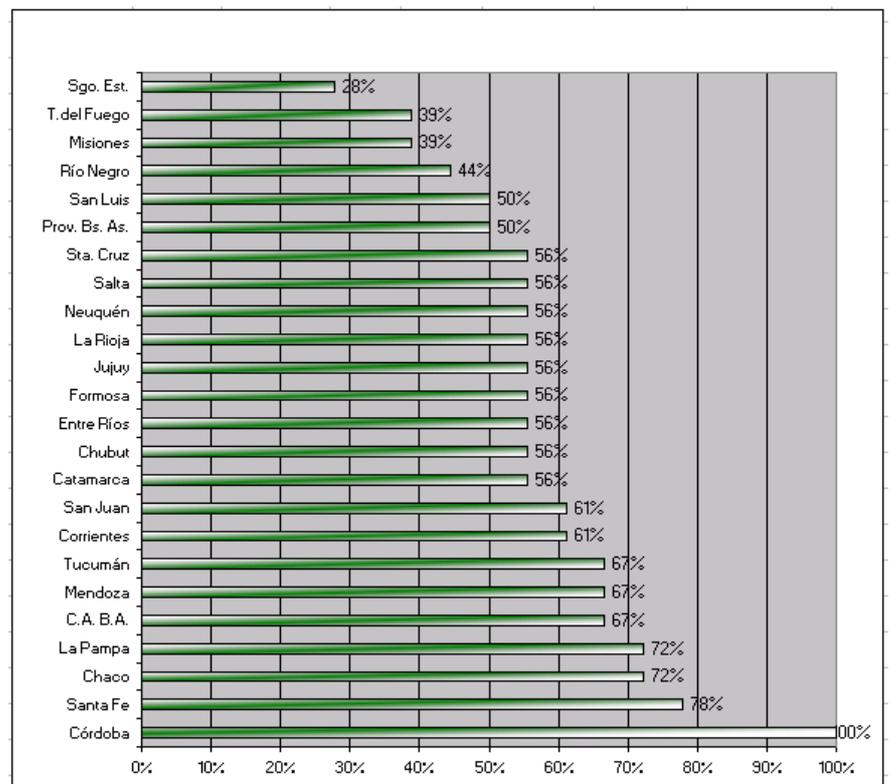
Para profundizar el análisis, es necesario observar el rendimiento de los Portales en relación a las variables que componen esta dimensión.

III.3.2 Valoración de la variable “Transparencia Institucional”

En lo que respecta a la “Transparencia Institucional”, la misma presenta un escenario no muy diferente al encontrado en el gráfico analizado precedentemente, siendo la segunda variable que mejor resultados obtuvo.

Gráfico 10: Resultados de la variable TI por provincia

En el gráfico 10 se puede observar que 18 de las 24 provincias obtienen un valor para la variable TI superior al 55%, por lo que se pueden clasificar de “Satisfactorias” y “Muy Satisfactorias” en materia de Transparencia Institucional.



Nuevamente **Córdoba y Santa Fe** se ubican en los primeros puestos, pero en este caso, la primera alcanza la puntuación máxima del 100% para la variable.

El resto de las provincias, es decir, el 90%, posee grados medios de información, no existiendo ninguna provincia que se encuentre rezagada en la publicación de información institucional.

No obstante ello, **Santiago del Estero** no exhibe información completa respecto de ninguno de los indicadores que se incluyen en esta materia, registrando el rendimiento más pobre con un valor de la variable del 28%.

En la Tabla 17 se observan los indicadores que engloba la variable TI, con el porcentaje de provincias que publican información completa, incompleta o que no presentan información sobre cada una de ellas.

Tabla 17: Análisis de los indicadores de la variable TI

Indicadores	Provincias con información completa	Provincias con información incompleta	Provincias sin información
Estructura Orgánica	83,3%	16,7%	0,0%
Misiones y funciones	25,0%	66,7%	8,3%
Servicios	58,3%	29,2%	12,5%
Metas y Objetivos	66,7%	25,0%	8,3%
Nómina de Autoridades	79,2%	20,8%	0,0%
Remuneraciones	12,5%	0,0%	87,5%
Declaraciones Juradas	8,3%	0,0%	91,7%
Marco Normativo	58,3%	41,7%	0,0%
Convocatorias	20,8%	20,8%	58,3%

El cuadro muestra que no existen provincias que no publiquen información sobre la **Estructura orgánica** del Estado, y que el 84% presenta información totalmente completa sobre dicha variable.

Igual situación se refleja en la **nómina de autoridades** y el **marco normativo**. En el 80% de los portales, los usuarios pueden encontrar información sobre todas las autoridades que se desempeñan en los cargos jerárquicos, y en el 60% aproximadamente, sobre la legislación local. En los dos casos, todos los Sitios cuentan con cierto grado de información, aunque en algunos de ellos, de manera incompleta.

Situación contraria es la que se evidencia respecto a las remuneraciones o **sueldos de las autoridades políticas**, como así también, a las **declaraciones juradas de bienes** de los funcionarios de las primeras líneas, ya que cerca del 90% de las provincias no hacen pública dicha información.

Otro aspecto a resaltar sobre la Transparencia Institucional tiene que ver con los **concursos o llamados a convocatoria** para el ingreso y promoción del personal a las esferas públicas locales. El 58% de los Sitios Web oficiales evaden la inclusión de esta clase de información y el 21% publican información incompleta.

Otra cuestión sobre la que los gobiernos deberían trabajar es sobre la información disponible acerca de las **misiones y funciones, planes y programas** operativos, y los **servicios** que ofrecen las áreas o dependencias del Estado. Si bien estas variables presentan relativamente

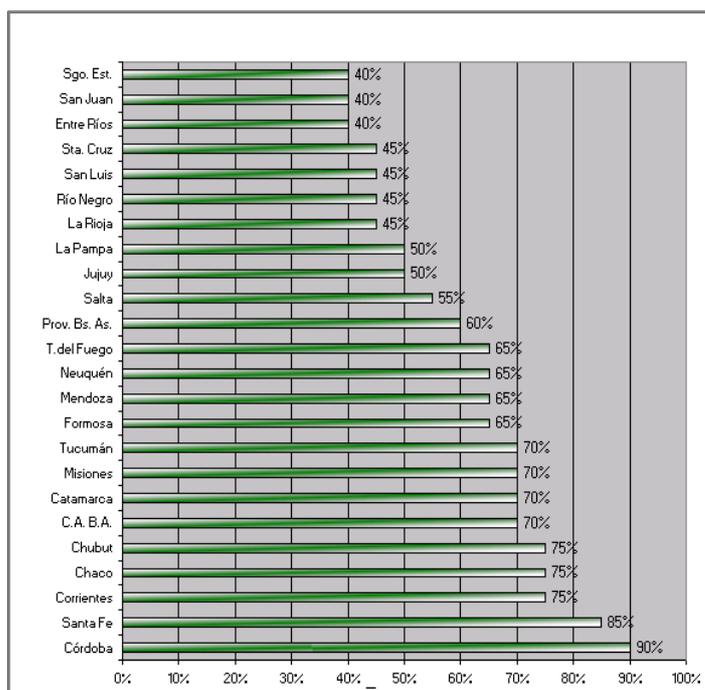
buenos resultados, en la mayoría de los casos resulta muy complicada su accesibilidad, no existiendo canales uniformes entre las provincias que permitan una localización más rápida de la información.

III.3.3 Valoración de la variable “Relación con los Ciudadanos y la Sociedad”

La presente variable pretende analizar las herramientas que los Sitios en estudio ponen a disposición de los ciudadanos para permitir mejorar la relación de estos con el Estado, no solo por la cantidad de información publicada, sino por el volumen de mecanismos que se suministran a fin de asegurar rapidez y facilidad en la búsqueda y encuentro de la información.

Gráfico 11: Resultados de la variable RCS por provincia

En el marco de esta dimensión se contempla la existencia o no del mapa del sitio, buscador interno, un vínculo de “Transparencia”, Guía de Trámites, documentos y formularios, servicios on line, herramientas de participación ciudadana, entre otros. En el Gráfico 11 se presentan los resultados por provincia.



Del gráfico surge que el estado general de las provincias argentinas respecto a la relación Gobierno – Ciudadanos es muy positiva, dado que más del 60% presenta un nivel “*Satisfactorio*” y “*Muy Satisfactorio*” en la característica que se analiza. La variable RCS es la que arroja, en conjunto, los mejores resultados, con una media del 60% aproximadamente.

Lo que llama la atención son los aumentos significativos respecto a la variable TI que se vislumbran en Misiones y Tierra del Fuego, pasando de un 39% a un 70% y 65%, respectivamente. También Chubut y Catamarca mejoraron sus resultados en esta materia, ascendiendo del 56% al 75% la primera y al 70% la segunda.

Situaciones contrarias presentaron La Rioja, Jujuy, Entre Ríos, San Juan y La Pampa, las cuales registran valores notoriamente más bajos en el Subindicador RCS en relación con el de Transparencia Institucional.

Nuevamente **Córdoba y Santa Fe** ocupan los primeros puestos del ranking, con un valor para la variable RCS del 90% y 85%, respectivamente. La única ausencia que se evidencia en el portal de Córdoba es el Mapa del Sitio, presentando información totalmente completa para el resto de los indicadores. Por su parte, Santa Fe, tampoco incluye un Mapa con los contenidos del Sitio y, además, no contempla un sistema integrado que posibilite el seguimiento on line de las tramitaciones administrativas por parte de los interesados. Sólo cuenta con un servicio de consulta de expedientes y otro que utilizan los proveedores para conocer el estado de sus trámites.

Para efectuar el análisis de los indicadores en forma detallada, se confeccionó la Tabla 18 especificando, nuevamente, el porcentaje de provincias que publican información completa, incompleta o que no presentan información sobre cada una de ellas.

Tabla 18: Análisis de los indicadores de la variable RCS

Indicadores	Provincias con información completa	Provincias con información incompleta	Provincias sin información
Mapa del Sitio	37,5%	0,0%	62,5%
Buscador	66,7%	20,8%	12,5%
Fecha de última Actualización	20,8%	62,5%	16,7%
Página Transparencia	41,7%	0,0%	58,3%
Contáctenos o Buzón Ciudadano	91,7%	4,2%	4,2%
Guía Única de Trámites	62,5%	8,3%	29,2%
Documentos o Formularios	62,5%	29,2%	8,3%
Trámites on line	58,3%	12,5%	29,2%
Seguimiento del estado de trámites	20,8%	45,8%	33,3%
Mecanismos de participación ciudadana	33,3%	37,5%	29,2%

Del cuadro surge que los dos indicadores más pobres en esta dimensión son el **Mapa del Sitio** (el 62,5% de los portales no cuenta con este tipo de herramienta) y la existencia de un enlace hacia una **página de “Transparencia”** (el 58,3% de los casos presenta un vacío respecto a este indicador).

La característica que presenta mejor promedio es la existencia de un **buzón ciudadano**, la cual se encuentra en el 91,7% de las páginas.

Si bien esta investigación, como ya se ha mencionado, no tiene por finalidad evaluar la eficiencia en la implementación de las acciones de transparencia, ni tampoco la “usabilidad” como calidad de la información que se brinda en las páginas, resulta importante comentar lo sucedido en la etapa de recopilación de información. A los efectos de complementar el relevamiento de los indicadores no localizadas en las tres revisiones efectuadas de cada Sitio, se procedió a enviar un requerimiento a través de los **“Buzones Ciudadanos”** de los Portales Provinciales, a fin de obtener una respuesta sobre la disponibilidad o no en las respectivas Páginas Oficiales de la información faltante, solicitando las correspondientes URL en caso de existir”. De ello surgieron las siguientes situaciones:

- Buenos Aires, Capital Federal, Catamarca, Chubut, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, **NO enviaron respuesta alguna** a los requerimientos.
- Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa y Chaco contestaron las solicitudes de manera muy oportuna, aunque las **respuestas fueron totalmente ambiguas y parciales**, sin especificar enlaces concretos sobre dónde buscar la información requerida.

- Jujuy, Neuquén y Salta **presentaron fallas al momento de querer enviar los correos**, mostrando diferentes mensajes de error en las páginas. En consecuencia, no fue posible utilizar el servicio en ninguna de los 3 Portales.
- Por último, Formosa envió un mensaje de recepción de la solicitud, informando los datos de contacto de la Unidad responsable del Sistema de Consultas, quien respondería a la brevedad. Seguidamente, se recibió otro mail en el que se especificó la derivación del mensaje a un segundo organismo, el cual brindaría la información pretendida. Dicho organismo **nunca envió respuesta hasta la fecha.**

San Juan es la única provincia que no cuenta con un servicio en línea para atender solicitudes, preguntas, quejas y/o sugerencias; y **Río Negro**, si bien no tiene un medio de consulta o “Contáctenos” que abarque a toda la Provincia, algunos organismos o dependencias del Estado Provincial disponen de esta herramienta, pero solamente para su ámbito de competencia.

Otros elementos comunes encontrados en más del 60% de los casos analizados son el **Motor de Búsqueda** interno, la **Guía Única de Trámites** y la existencia de **documentos y formularios** necesarios para las tramitaciones administrativas, disponibles para su descarga o impresión. Con rendimiento un poco menor se destaca la posibilidad de efectuar **trámites on line** (un 58,3% de los Sitios presenta este tipo de servicio).

Respecto al indicador que da cuenta de la **actualización de los Portales**, la misma presentó un valor muy bajo. Solo Córdoba, Chubut y Santa Cruz publican la fecha de última actualización en la mayoría de las clases de información de sus Sitios. De igual forma, San Juan y Santa Fe registran la fecha de publicación en noticias, trámites y servicios, y además, Santa Fe cuenta con una sección denominada “lo último” que permite ingresar a todas las novedades que se van presentando en el Portal. El resto de las provincias, es decir el 79,20%, no menciona la actualización de sus informaciones o bien, lo hace de manera incompleta. **Estos datos son fundamentales para el estudio, ya que si la información disponible no es actualizada, la misma carece de utilidad para el ciudadano.** No obstante, en el 62,5% de las páginas se encuentra información de prensa sobre la provincia con la fecha del relevamiento. Si bien es cierto que ello no resulta suficiente para garantizar que el resto de la información disponible también tenga vigencia, hace pensar que la página cuenta con un mínimo de seguimiento por parte de las autoridades provinciales.

Otras dos dimensiones que resultan muy pobres en los Sitios tienen que ver con la posibilidad de efectuar el **seguimiento del estado de los trámites** y la existencia de **mecanismos que propicien la participación ciudadana**.

Con respecto a la primera, el 45,8% de las provincias ponen a disposición la consulta de expedientes, la cual permite a los ciudadanos hacer un seguimiento del estado de sus tramitaciones administrativas que hayan sido gestionadas a través de dicho medio. Consecuentemente, el resto de los trámites no iniciados por medio de un expediente no quedan incluidos en dicho servicio. Las provincias pioneras en un sistema integral de seguimiento de actuaciones son Córdoba, Mendoza, Río Negro, Salta y San Luis.

Por último, si bien aún es escasa la implementación de herramientas Web que tiendan a favorecer la posibilidad de los ciudadanos de participar, sugerir, opinar, comentar, etc. sobre las acciones del gobierno, se vislumbra una incorporación gradual de esta clase de mecanismos en distintas clases de información de los Portales provinciales.

III.3.4 Valoración de la variable “Transparencia Económico - Financiera”

La variable intenta determinar la cantidad de información económica y presupuestaria que las provincias publican en la Web, a fin de ofrecer una mayor transparencia en cuanto a los ingresos, gastos, deudas, entre otros, que posibilite a la ciudadanía ejercer una fiscalización más activa de la gestión pública.

El escenario que se presenta resulta muy preocupante, porque si bien algunas provincias obtienen valores elevados de la variable, el 62,5% queda categorizada como “rezagada” e “incipiente”.

Cinco son los Portales que carecen totalmente de información relativa a esta característica, por lo que los ciudadanos se encuentran altamente limitados para ejercer el control sobre el gastos público. Los 5 estados subnacionales que **no cuentan con información**

En el extremo opuesto se ubican las Provincias de **Santa Fe y Córdoba**, ya que nuevamente se convierten en las provincias más ajustadas a los estándares

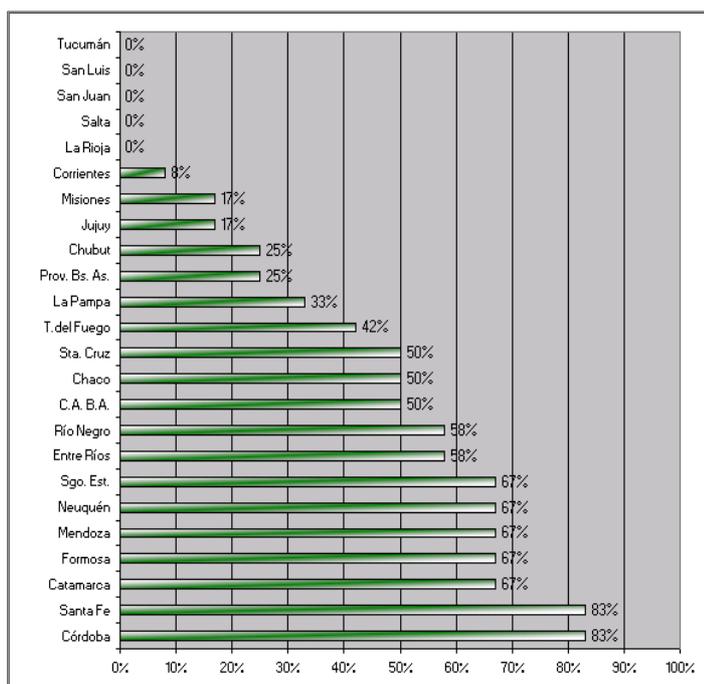
económico – financiera son: Tucumán, San Luis, San Juan, Salta y La Rioja.

Corrientes, Misiones, Jujuy, Chubut y Provincia de Buenos Aires presentan un **rendimiento muy pobre**, oscilando los resultados de estas provincias entre el 8% y el 25%.

mínimos definidos, alcanzando ambas valores de la variable que las caracterizan como “Muy Satisfactorias” en transparencia económico – financiera.

Las conclusiones vertidas pueden visualizarse gráficamente en la figura que a continuación se presenta.

Gráfico 12: Resultados del Subindicador TEF por provincia



La variable de Transparencia Económico – Financiera está compuesto por seis (6) indicadores, de las cuales “**Presupuesto del año en curso y de años anteriores**” es la que mejor resultados obtuvo, ya que un 66,7% de los Portales permiten acceder a las Leyes de Presupuesto del ejercicio corriente y publican también los históricos, mientras que Corrientes y Chaco sólo muestran el Presupuesto del año 2011 y 2012, respectivamente.

Con respecto a las **Cuentas de Inversión**, el 37,5% de los Sitios tienen información detallada sobre ejecución presupuestaria en términos monetarios y estados contables del año en

curso, como así también de años anteriores; y en igual medida se hallaron páginas que no presentan referencias sobre este punto. Por su parte, Buenos Aires, Chaco, Chubut y Entre Ríos mantienen en sus Portales registros históricos sobre las ejecuciones, pero no así de los Estados Contables. Por último, Río Negro publica únicamente la ejecución presupuestaria del año 2012 y Santa Cruz del 2011.

Dos indicadores que revelan rendimientos similares son los que miden la publicación de información relativa a la **Deuda Pública** y a la **Planta de Personal Ocupada**, ambos con su evolución. La mitad de los Portales publican datos completos sobre los dos aspectos presentándose las siguientes situaciones:

- Catamarca, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero **presentan información completa** respecto a las dos variables.
- Corrientes, Chubut, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán **no publican la Deuda Provincial ni la Planta de Personal**.
- Provincia de Buenos Aires y Capital Federal **sólo registran datos sobre la Deuda Pública**.
- La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego sólo divulgan la Planta de Personal, aunque Tierra del Fuego **se limita a publicar la Planta ocupada en el Presupuesto 2012**.

Una cuestión a mencionar sobre ambas dimensiones tiene que ver con la forma de presentación de la información en los Portales, ya que no se respeta un criterio uniforme en las provincias que permita localizar los datos fácilmente. Es posible encontrar publicada la Deuda tanto en las Cuentas de Inversión, como en Secciones destinadas al cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Muy pocas provincias (Neuquén, Mendoza, Entre Ríos y Córdoba) cuentan con una página destinada a consolidar la información referida a Deuda Pública. Lo mismo ocurre con la Planta de Personal Ocupada, la cual se puede ubicar en Secciones de Responsabilidad Fiscal, en las Leyes de Presupuesto o dentro de las Cuentas de Inversión. La única provincia que ha avanzado en el tema es Río Negro, ya que cuenta con un buscador que permite efectuar consultas por mes y año.

Las dos últimas características que restan analizar refieren a la ejecución presupuestaria en **unidades físicas** y los **desvíos** que se producen entre lo presupuestado y lo ejecutado. Estas dos dimensiones presentan el rendimiento más pobre; sólo **Córdoba, Santa Fe y Santa Cruz** dan cuenta de las diferencias entre el presupuesto y la ejecución, mientras no se registran casos de provincias que tengan en los portales ejecuciones del presupuesto en unidades físicas, ni del año en curso, ni de años anteriores.

Las observaciones planteadas se pueden corroborar en el cuadro que se presenta seguidamente.

Cuadro: Análisis de los indicadores de la variable TEF

Indicadores	Provincias con información completa	Provincias con información incompleta	Provincias sin información
Presupuesto	66,7%	8,3%	25,0%
Cuentas de Inversión	37,5%	25,0%	37,5%
Unidades físicas	0,0%	0,0%	100,0%
Deudas	50,0%	0,0%	50,0%
Desvíos	8,3%	4,2%	87,5%
Personal	50,0%	4,2%	45,8%

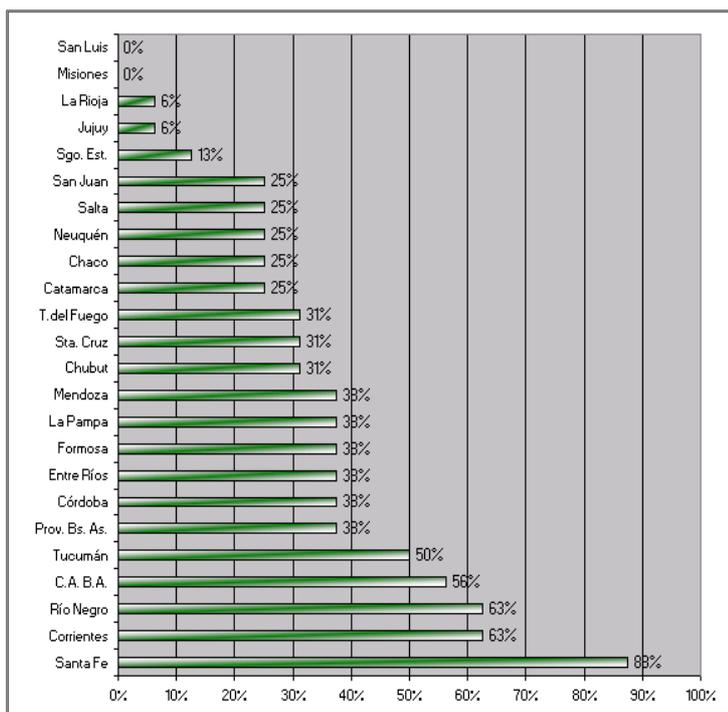
III.3.5 Valoración de la variable “Transparencia en las Contrataciones”

A partir de la variable TC se pretende evaluar el nivel de cumplimiento por parte de las provincias argentinas en la publicación de información relativa a la transparencia en las adquisiciones y contrataciones del Estado, en particular, relacionada con la posibilidad de consultar los llamados a licitaciones o concursos de precios, las adjudicaciones efectuadas, los proveedores intervinientes, los organismos contratantes, los precios de referencia, las contrataciones vigentes e históricas, etc.

Siendo que esta dimensión se vincula fuertemente con la corrupción en la esfera pública, **los resultados encontrados reflejan una situación preocupante** en la mayoría de las provincias argentinas. El cálculo de la media arroja un valor del 33%; **el**

más bajo de las cuatro (4) variables analizadas dentro de lo que se definió como “Transparencia en las páginas Web”.

Gráfico 13: Resultados de la variable TC por provincia



Los resultados de **Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Negro y Corrientes** superan el 50%, por lo que se pueden catalogar como “Satisfactorias” en esta materia. Asimismo, **Santa Fe**, alcanza un valor del 88%, posicionándose nuevamente en el primer lugar del ranking.

El escenario alarmante se evidencia en el 84% del país, ya que **son 20 las provincias argentinas, que no superan el 50% de los contenidos que deben publicarse** sobre compras y contrataciones del gobierno provincial.

San Luis y Misiones carecen de información que permita a los ciudadanos conocer algo sobre este punto, y La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero, San Juan, Salta, Neuquén, Chaco y Catamarca también se encuentran dentro de la categoría de “Rezagadas” respecto a la publicación de información de esta naturaleza.

En la Tabla 19, en la cual se analizan cada una de los indicadores de la variable TC, se observa que las dos que mejores resultados han obtenido son la publicación de la **apertura o convocatoria de licitaciones y concursos de precios**, como así también las que se encuentran **en trámite o concluidas**. Es importante señalar que, en esta materia, existe un gran avance en cuanto a la presentación de la información. Muchas provincias cuentan con servicios interactivos, simples o avanzados, que permiten efectuar búsquedas por diferentes temáticas (organismo, año, estado, entre otras). No obstante, estados como Corrientes, Jujuy, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, La Rioja, presentan información de esta característica solamente como noticias o anuncios en distintas páginas del Portal, sin mantener un orden para agilizar y facilitar la búsqueda a los ciudadanos.

Tabla 19: Análisis de los indicadores de la variable TC

Indicadores	Provincias con información completa	Provincias con información incompleta	Provincias sin información
Llamado a Licitaciones	70,8%	16,7%	12,5%
Gestiones adjudicadas	54,2%	12,5%	33,3%
Evaluación	8,3%	4,2%	87,5%
Normativa	16,7%	4,2%	79,2%
Importe	20,8%	75,0%	4,2%
Obras Públicas	20,8%	8,3%	70,8%
Proveedores y contratistas	37,5%	8,3%	54,2%
Operaciones por proveedor	4,2%	0,0%	95,8%

Los otros seis indicadores reflejan resultados muy infortunados.

Siguiendo con las compras y contrataciones de los gobiernos provinciales, pocos son los Sitios que transparentan la información, ya que no brindan datos que detallen las licitaciones o concursos de precios. Sólo Río Negro y Santa Fe publican el **informe de preadjudicación** con la evaluación de las ofertas y los cuadros comparativos de precios en todas las licitaciones. También se han encontrado algunos informes de preadjudicación en el Portal de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero ello no se verificó en todos los casos. De igual forma, únicamente el 16,7% de los Sitios hacen pública de manera completa las **Normas** que aprueban o autorizan las licitaciones y el 20,8% muestran el **importe** de adjudicación.

Por otro lado, se observa que el 70,8 de las provincias carece de información sobre las obras proyectadas, licitadas y/o en ejecución. Con respecto a los **proveedores y contratistas**, 9 estados subnacionales incluyen listados sobre aquellos que se encuentran inscriptos y habilitados para operar, pero solamente Córdoba hace transparente las liquidaciones, ya que cuenta con un servicio on line que permite consultar los beneficiarios de pagos, resultando posible conocer la cuantía de **operaciones con los proveedores más importantes de la Provincia**.

III.4 Resultados del Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAI)

Luego de haber efectuado un análisis detallado de cada uno de los Subíndices, queda por integrar el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública a través de la sumatoria ponderada de aquellos, a fin de comparar el nivel de apertura a la transparencia y al derecho de acceso a la información en las diferentes provincias argentinas.

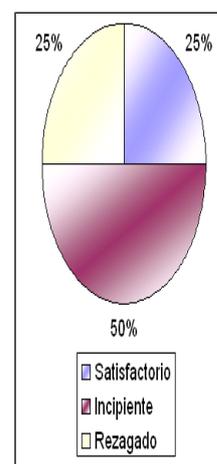
Cabe recordar que los subíndices tienen el mismo peso (50% cada uno), por no encontrar motivos que privilegien en la ponderación a uno sobre otro.

A continuación se presenta la tabla que contiene el resultado del ITAI y la clasificación de cada una de las provincias.

Tabla 20: Valoración Global y Categorización por provincia del ITAI

	SICAN	SIPAWÉ	ITAI	Categoría
Santa Fe	54%	83%	69%	Satisfactorio
Córdoba	45%	78%	61%	
Chaco	62%	56%	59%	
C.A. B.A.	50%	61%	55%	
Prov. Bs. As.	59%	43%	51%	
Catamarca	47%	54%	51%	
Chubut	42%	47%	44%	Incipiente
Entre Ríos	39%	48%	43%	
T.del Fuego	42%	44%	43%	
Misiones	53%	31%	42%	
Corrientes	22%	52%	37%	
Sgo. Est.	34%	37%	35%	
Río Negro	17%	52%	35%	
Salta	32%	34%	33%	
Mendoza	0%	59%	30%	
Formosa	0%	56%	28%	
Neuquén	0%	53%	27%	
Jujuy	19%	32%	26%	
La Pampa	0%	48%	24%	Rezagado
Tucumán	0%	47%	23%	
Sta. Cruz	0%	45%	23%	
San Juan	0%	32%	16%	
La Rioja	0%	27%	13%	
San Luis	0%	24%	12%	

Gráfico 14: Categorización de los resultados del ITAI



Los resultados por provincia muestran que la transparencia y el acceso a la información pública es todavía un reto en la mayoría de los casos, aún cuando en el 62,5% de los distritos existe legislación que reconoce el derecho y el 100% de los mismos cuenta con Sitios Web oficiales.

Del gráfico 14 surge que el **75% de los estados subnacionales** no han superado la media del puntaje ideal, encontrándose en niveles **“Rezagados” e “Incipientes”** en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Solo **Santa Fe, Córdoba, Chaco, Buenos Aires, Capital Federal y Catamarca** presentan valores del Índice que las categoriza como **“Satisfactorias”**, pero ninguna de ellas ha obtenido un resultado superior al 70%.

Las realidades halladas fueron más que diversas, y observando los datos generales, se puede concluir que *no hay una relación entre la existencia de una normativa exigente en el cumplimiento de los requisitos internacionales y la cantidad de información publicada en los sitios Web.*

Tabla 21: Provincias con ITAI “Satisfactorio”

Provincias	SICAN	Categoría	SIPAWA	Categoría	ITAI	Categoría
Santa Fe	54%	Satisfactorio	83%	Muy Satisfactorio	69%	Satisfactorio
Córdoba	45%	Incipiente	78%	Muy Satisfactorio	61%	Satisfactorio
Chaco	62%	Satisfactorio	56%	Satisfactorio	59%	Satisfactorio
C.A.B.A.	50%	Incipiente	61%	Satisfactorio	55%	Satisfactorio
Catamarca	47%	Incipiente	54%	Satisfactorio	51%	Satisfactorio
Prov. Bs. As.	59%	Satisfactorio	43%	Incipiente	51%	Satisfactorio

De los (6) estados mencionados que obtuvieron calificaciones “**satisfactorias**”, se presentan cinco (5) situaciones distintas:

- **Santa Fe** es la provincia que ha logrado el primer puesto, mostrando un nivel “satisfactorio” en calidad jurídica y “muy satisfactorio” en contenidos Web.
- En segundo lugar se ubica **Córdoba**, con categoría “incipiente” respecto a la calidad normativa y “muy satisfactorio” en cantidad de información publicada en el Portal.
- Por su parte, **Chaco** logra valores “satisfactorios” para los dos factores analizados.
- **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** y **Catamarca** poseen características similares, ya que ambas obtuvieron valores del ICAN que no superaron el 50%, y “satisfactorios” del IPAWE.
- Situación inversa a la anterior muestra **provincia de Buenos Aires**, quien obtiene mejor resultado en el análisis de la normativa frente a la información disponible en la Web.

Las provincias “**incipientes**” también presentan realidades muy diversas.

Tabla 22: Provincias con ITAI “Incipiente”

Provincias	SICAN	Categoría	SIPAWÉ	Categoría	ITAI	Categoría
Chubut	42%	Incipiente	47%	Incipiente	44%	Incipiente
Entre Ríos	39%	Incipiente	48%	Incipiente	43%	Incipiente
T. del Fuego	42%	Incipiente	44%	Incipiente	43%	Incipiente
Salta	32%	Incipiente	34%	Incipiente	33%	Incipiente
Sgo. del Est.	34%	Incipiente	37%	Incipiente	35%	Incipiente
Misiones	53%	Satisfactorio	31%	Incipiente	42%	Incipiente
Corrientes	22%	Rezagado	52%	Satisfactorio	37%	Incipiente
Río Negro	17%	Rezagado	52%	Satisfactorio	35%	Incipiente
Jujuy	19%	Rezagado	32%	Incipiente	26%	Incipiente
Neuquén	0%	Sin Normativa	53%	Satisfactorio	27%	Incipiente
Mendoza	0%	Sin Normativa	59%	Satisfactorio	30%	Incipiente
Formosa	0%	Sin Normativa	56%	Satisfactorio	28%	Incipiente

A pesar que **Neuquén, Mendoza y Formosa** brindan abundante cantidad de información en sus Portales (nivel “satisfactorio”), todavía no cuentan con ordenamientos jurídicos que regulen el Derecho de Acceso a la Información, por lo que verifican un valor de 0% para el SICAN.

Situación parecida se evidencia en las provincias de **Corrientes y Río Negro**, que si bien se clasifican como “satisfactorias” por la información disponible en sus Sitios (52%), las normativas de acceso a la información son herramientas muy pobres para permitir el desarrollo pleno del derecho de acceso a la información, registrando valores “rezagados” en el SICAN.

Jujuy también muestra un resultado del 52% respecto a la calidad normativa, pero decae veinte (20) puntos en el Indicador Web. El tercer lugar de esta categoría lo obtiene **Misiones**, cuya normativa se ajusta a los estándares mínimos internacionales en un 53%, más su nivel sobre la dimensión de contenidos es aún “incipiente” (42%). Por último, de las doce (12) provincias que obtuvieron una clasificación “incipiente”, cinco (5) presentan esa categoría en ambos indicadores del índice.

En la última categoría encontramos las jurisdicciones “**rezagadas**”, las cuales carecen de instrumentos jurídicos que reglamenten el derecho de acceso a la información. **San Luis**, además de no contar con legislación en la materia, es la provincia que más se aleja de los requisitos mínimos internacionales en cuanto a los contenidos disponibles en su Sitio Web, siendo la única que obtiene un valor del SIPAWÉ que la coloca en un nivel “rezagado” en la escala. Las otras

cinco (5) provincias presentan la misma característica respecto a sus Páginas Web, ya que se clasifican como “incipientes” en dicha dimensión.

Cuadro: Provincias con ITAI “Rezagado”

Provincias	SICAN	Categoría	SIPAWWE	Categoría	ITAI	Categoría
La Pampa	0%	Sin Normativa	48%	Incipiente	24%	Rezagado
Sta. Cruz	0%	Sin Normativa	45%	Incipiente	23%	Rezagado
Tucumán	0%	Sin Normativa	47%	Incipiente	23%	Rezagado
San Juan	0%	Sin Normativa	32%	Incipiente	16%	Rezagado
La Rioja	0%	Sin Normativa	27%	Incipiente	13%	Rezagado
San Luis	0%	Sin Normativa	24%	Rezagado	12%	Rezagado

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.1. Comentarios Finales

El principal objetivo de esta investigación fue realizar un estudio comparado entre las provincias argentinas a fin de evaluar el nivel de apertura que presentan respecto a la transparencia y el acceso a la información pública.

Para ello se definieron objetivos específicos que, a lo largo del trabajo, se fueron desarrollando. En primer lugar se planteó una metodología para la construcción de un índice compuesto, denominado ITAI, con el propósito de medir las diferentes dimensiones de análisis que comprenden la calidad regulatoria del derecho de acceso a la información y la publicación de las obligaciones de transparencia en los Portales Web de los gobiernos locales, sin ser exhaustivo ni comprehensivo de todas las variables que pueden considerarse.

En segundo lugar, dicho índice implicó la observación de 100 indicadores para cada una de las provincias argentinas, efectuando el estudio comparativo tanto de la calidad del marco normativo de las quince (15) jurisdicciones que cuentan con instrumentos legales de Acceso a la Información, como también de los contenidos publicados en los veinticuatro (24) Sitos Oficiales disponibles en Internet.

Las realidades halladas fueron más que diversas, pero los datos generales de la investigación muestran que, en la mayoría de los casos, las normativas legales de acceso a la información se alejan notablemente de las disposiciones mínimas propuestas internacionalmente, y que las páginas Web no cuentan con la suficiente cantidad de información que permita a los ciudadanos enterarse de las acciones de gobierno y fiscalizar a la autoridad pública.

En los párrafos siguientes se responden las preguntas que guiaron esta investigación, mencionando las principales falencias encontradas del análisis de las dimensiones antes indicadas. Se pone en evidencia una grave situación, que no sólo afecta al derecho de acceso a la

información pública, sino también a otros derechos que se ven amenazados por la opacidad y falta de transparencia del Estado.⁴³

Actualmente existen nueve (9) estados subnacionales que no cuentan con una norma de acceso a la información, lo que implica una violación por sí misma del derecho, dado que solo mediante el establecimiento de un marco legal sólido es posible garantizar y promover políticas de transparencia necesarias para erradicar la cultura del secreto implantada en muchos de los gobiernos locales.

Con respecto a los marcos jurídicos existentes en el orden provincial, es posible afirmar que en su mayoría demuestran la incapacidad de las provincias de reglamentar adecuadamente este derecho y de favorecer la transparencia y la rendición de cuentas. Las débiles disposiciones que instituyen, las precarias garantías para el control de la implementación y el cumplimiento de la norma, la dispersión de criterios normativos, hacen que el sistema actual de este derecho fundamental para la democracia se encuentre en un callejón de muy difícil salida.

En consecuencia, se puede decir que la mayoría de las normas de acceso a la información dictadas por las provincias argentinas se alejan de los estándares mínimos internacionales y de los principios fundamentales que deberían garantizar.

La insuficiencia y precariedad de regulación del derecho de acceso a la información en los estados subnacionales argentinos es un espejo de lo que sucede a nivel federal, ya que si bien se sancionó el decreto 1172/03 (el que claramente en los últimos años ha demostrado serias limitaciones), Argentina fracasó numerosas veces en sancionar una Ley, y omite la necesidad de adoptar medidas pertinentes que posibiliten la implementación adecuada del derecho de acceso a la información pública y su efectiva vigencia.

Dentro de los principales problemas que se vislumbran en los instrumentos jurídicos vigentes en las provincias argentinas se puede mencionar la ***existencia de regímenes de excepciones que contienen supuestos ambiguos e imprecisos***. Como ya se ha fundamentado, más allá que habla bien de una norma no efectuar demasiadas excepciones a la regla general,

⁴³ Esta afirmación se asienta también en lo que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en el informe anual 2009, definió respecto al derecho de acceso a la información. Según esta Institución, el derecho de acceso a la información es una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado, para la participación ciudadana y para la realización de otros derechos humanos. (CIDH; 2007; Cap. IV, párrs. 4 y ss.) En virtud de ello, la transgresión del mismo afecta, de modo directo o indirecto, a todos los derechos humanos.

también es cierto que cuánto más precisos y concretos sean los textos legales, menores serán las posibilidades de arbitrariedades y discrecionalidades por parte de las autoridades públicas.

De igual forma, la **falta de información de oficio u obligaciones de transparencia activa**, es un escenario que se presenta en todas las piezas legales analizadas, excepto en el Decreto de Santa Fe. En consecuencia, los regímenes vigentes no prevén la información que debe ser puesta a disposición de la ciudadanía de forma obligatoria a través de los sitios de Internet gubernamentales. Contrariamente, este tipo de obligaciones son prácticas comunes en otros países que cuentan con sistemas de acceso a la información más avanzados. (Asociación por los Derechos Civiles (ADC), [Article XIX](#); 2012)

Otra característica de muy bajo rendimiento en la generalidad de los casos se relaciona con los **mecanismos que contemplan las normas legales para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información**. Este aspecto demuestra que, en realidad, las políticas de los estados subnacionales en esta materia están más orientadas a cuestiones propagandistas que destinadas a facilitar el acceso de las personas a la información. Consecuentemente, resulta evidente que los gobiernos continúan signados por la cultura del secretismo y, en definitiva, el acceso a la información se vuelve una herramienta poco útil.

Una debilidad trascendental, excepto en Chubut, tiene que ver con la **inexistencia de un organismo centralizado** que tenga por finalidad dar un orden al sistema de recepción de solicitudes, orientar a los requirentes y facilitar el control por parte de la autoridad de aplicación. Sin una vía administrativa idónea, que concentre los reclamos de los ciudadanos, se torna complicada la posibilidad de unificar los criterios de comunicación y estandarizar los procedimientos de respuesta a las solicitudes. Contrariamente, la definición de un órgano exclusivo para ello con competencias específicas y respaldo institucional, legitimaría la gestión gubernamental, facilitaría el contacto directo con los funcionarios responsables en la atención de las solicitudes y proporcionaría condiciones institucionales de articulación de intereses entre el Estado y la ciudadanía.

De igual forma, otra herramienta frágil hace al trámite para la solicitud de información, que si bien es sencillo en la mayoría de las provincias, el único medio que se prevé es la requisitoria escrita, **sin contemplar solicitudes de información por otros medios** como el digital, telefónico o personalmente. Asimismo, el 90% de las legislaciones **exigen la presentación de**

identificación o firma de las solicitudes de información, evadiendo la posibilidad de pedidos anónimos que eviten cualquier tipo de riesgo relativo a situaciones discriminatorias. Por último, la mayor parte de las normativas provinciales **no mencionan la posibilidad del solicitante de especificar el medio a través del cual desea se le entregue la información.**

Otra dimensión que evidencia profundas debilidades es la referente a los mecanismos previstos por las legislaciones para garantizar su cabal cumplimiento u observancia. El promedio de este indicador es de 45%, y se trata de una variable crítica que determina, en gran medida, el grado de eficiencia en la implementación de la norma. Un ejemplo de ello lo encontramos en la **falta de consideración de órganos de aplicación**, o bien, **la contemplación de órganos débiles con facultades sumamente limitadas**. Estas circunstancias “impiden que desde el Estado se articulen esfuerzos significativos en la promoción de medidas de transparencia activa. Ellas son imprescindibles no sólo para que los ciudadanos accedan a más y mejor información, sino para que el Estado desarrolle sus políticas públicas de un modo inteligente, conociendo en profundidad la magnitud de los problemas que debe resolver y compartiendo información con todos los actores –públicos y privados— involucrados en esos esfuerzos.” (Asociación por los Derechos Civiles (ADC); 2012).

Otro ejemplo de grave falencia en materia de mecanismos para garantizar el cumplimiento de las normativas se relaciona con la **falta de un sistema sancionatorio fuerte y amplio** frente a la reticencia de los funcionarios estatales de responder a las solicitudes de información. Si bien la generalidad de los instrumentos jurídicos menciona que el incumplimiento de las autoridades responsables es considerado falta grave, menos de la mitad de ellos establecen sanciones administrativas, civiles y/o penales. Un régimen preciso que establezca un mecanismo de control y aplicación sólido es imprescindible para que los funcionarios públicos se sientan incentivados a cumplir con sus deberes de información y no impidan de manera ilegítima el acceso de los ciudadanos a examinar las acciones de gobierno y los datos oficiales. Pero para ello, volvemos a remarcar, es necesario contar también con una autoridad de aplicación consistente, independiente e idónea, en cuya cabeza se encuentre la responsabilidad de implementar el régimen sancionatorio y promover el acceso a la información y la transparencia.

Con respecto a las Páginas Web Oficiales, los diferentes Sitios muestran fortalezas y debilidades relativas, tal como se evidenció en las secciones precedentes. La situación general

observada no es menos preocupante que la calidad que presentan los marcos jurídicos provinciales. Siendo 41% el promedio del SICAN, el SIPAWE sube apenas unos puntos, no superando el 50%.

Por lo tanto, se puede aseverar que, salvo algunas excepciones, la mayoría de las provincias argentinas no disponen de suficiente información publicada en sus Sitios Oficiales que cercioren una consolidación de la cultura de la transparencia.

El escenario se ve agravado al analizar las variables que componen el SIPAWE, dado que las dos dimensiones indispensables para que los ciudadanos puedan conocer el gasto público, enterarse de las acciones de gobierno que los estados llevan adelante y fiscalizar a las autoridades, no superan una media del 40%. Las dos variables que revelan que ***aún hay mucho por hacer respecto a los datos relacionados con las cuentas públicas y el control del estado*** son “Transparencia Económico – Financiera (39%) y Transparencia en las Contrataciones (33%).

La generalidad de ***los Sitios Web son generosos en el suministro de información que hace a la Transparencia Institucional***, como por ejemplo estructura orgánica jerárquica, misiones y funciones de unidades administrativas, servicios que ofrecen, programas y planes de gobierno, listado de funcionarios, normativas, concursos y llamados a convocatorias de personal. Sin embargo, nuevamente las categorías inherentes a la apertura institucional que se relacionan con aspectos económicos, tales como los sueldos, retribuciones y declaraciones juradas de las autoridades políticas, vuelven a comprobar el ***escaso compromiso de los gobiernos locales con la transparencia y la rendición de cuentas***, ya que sólo se encuentran disponibles en dos o tres Portales provinciales.

Por último, la categoría que procura información sobre el mapa del sitio, buscador, actualizaciones, vínculo de transparencia, buzón ciudadano, guía de trámites, herramientas de participación ciudadana, etc., muestra el mejor rendimiento, con una media que sobrepasa el 60%. Estos ***elementos o mecanismos que favorecen la relación entre los ciudadanos y el Estado, permiten aumentar la accesibilidad y brindan un valor agregado a los Sitios.***

En síntesis, tanto las normas de acceso a la información como los Portales Web oficiales, son herramientas fundamentales de la ciudadanía para interpelar al Estado democrático, acceder a la información y promover políticas de transparencia. Las provincias argentinas registran un importante retraso en esta materia y resulta imprescindible, en los tiempos que corren, que

comiencen a adecuar los instrumentos de implementación de estos derechos fundamentales para transparentar la función pública, consolidar la democracia y evitar el abuso del poder y la corrupción.

IV.2. Recomendaciones

Sobre la base de las conclusiones obtenidas, se proponen algunas medidas que los gobiernos locales deberían adoptar para mejorar la regulación del derecho de acceso a la información y la Transparencia de sus Sitios Oficiales.

Si bien no deja de apreciarse que varias provincias argentinas presentan avances positivos respecto a la implementación de estas acciones, es necesario que demuestren una mayor voluntad política tendiente a afianzar el derecho de acceso a la información, y consolidar los Portales gubernamentales como medios indispensables para acercar el Estado a la ciudadanía, transparentando su accionar.

Una sociedad en democracia exige contar con información, y para ello los gobiernos deben procurar asignar todos los recursos que sean necesarios a fin de garantizar la posibilidad de acceso de los particulares a los datos que requieran para hacerse de conocimiento.

Una de las primeras medidas que debe implementarse se relaciona con **aquellas provincias argentinas que no cuentan aún con Leyes de Acceso a la Información. Estos estados tienen que comprometerse y trabajar activamente en la sanción de dichas leyes**, a fin de que el derecho pueda ejercerse de manera clara y precisa dentro de los tres poderes del Estado, y ubique a las personas en una mejor posición a la hora de reclamar por sus derechos.

Para la elaboración de los proyectos normativos resulta recomendable que participen en la deliberación diferentes sectores de la sociedad civil, desde particulares hasta funcionarios, ONGs, medios de comunicación y personas especializadas en la materia, a fin de lograr aportes empapados de conocimiento sobre el alcance de este derecho y, fundamentalmente, que las Leyes a dictarse estén ampliamente en sintonía con los parámetros mínimos que se definen internacionalmente.

Igual recomendación se plantea **para todas las provincias argentinas que ya cuentan con Leyes de Acceso a la Información**. Dados los resultados vertidos por el ICAN, **parece ser imprescindible que los gobiernos se empeñen en revisar y enmendar sus legislaciones**, de manera de adecuarlas a los estándares y principios contemplados en la Ley Modelo de la OEA. Esta es la única forma de garantizar que sus sociedades gocen plenamente de la libertad de información, lo que no puede lograrse si siguen vigentes instrumentos que, en realidad impiden un ejercicio generalizado del derecho.

Ejemplos sobre el modelo a seguir tienen que ver con las excepciones a la regla general de libre acceso, es decir, con la información reservada. En la mayoría de las normas provinciales, si bien se contemplan estas excepciones, no se encuentran redactadas con un grado de precisión adecuado como en la Ley Modelo, sino que se presentan con un nivel muy genérico e impreciso que admite interpretaciones arbitrarias.

Otro ejemplo a imitar se relaciona con el esquema de publicación que obliga a los Estados a colocar en sus Portales Web de forma paulatina información relevante para la sociedad, convirtiéndolos en verdaderas figuras activas en el acceso a la información.

Una dimensión que también requiere ser atendida según los estándares interamericanos en la materia es la referente a los instrumentos que se prevén en las normas para garantizar su observancia. En la generalidad de los casos se han diseñado y aprobado legislaciones que, con los mecanismos incluidos para facilitar su cumplimiento, es posible predecir una nula eficacia en la implementación.

Llevando adelante acciones que tengan en cuenta estas recomendaciones, será posible lograr un ejercicio del derecho de acceso a la información uniforme a lo largo y ancho de todo el país, eliminando y corrigiendo las asimetrías que hoy se presentan en los distintos niveles de gobierno.

Pero para lograr una implementación adecuada del derecho de acceso a la información, además de sancionar Leyes apropiadas, es necesario adoptar y promover diferentes medidas políticas que fortalezcan el derecho y logren su efectiva vigencia. En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sostiene que **es indispensable difundir los avances sobre la materia para la construcción de sociedades en donde el acceso a la información sea, además de un derecho humano**

reconocido, un derecho efectivo en la práctica democrática cotidiana. (CIDH – OEA, 2007, p.6)

Y para que el derecho pueda ser ejercido, los gobiernos deben procurar acciones que tiendan a formar y *transformar a la ciudadanía, a fin de que también ella abandone su pasividad y comience a asumir un rol activo y responsable en el ejercicio de los derechos.*

Una buena práctica para ello, que no requiere de tiempo significativo o de inversión financiera importante, sería que las provincias utilicen estratégicamente sus portales, desarrollando la cultura de la transparencia, ya sea mediante la publicidad de datos fundamentales que permitan a los ciudadanos realizar la fiscalización del actuar de los Estados, como así también, implantando el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de dicho ámbito.

Los sitios Web son cada vez más un componente clave a la hora de evaluar el funcionamiento y la transparencia de las instituciones gubernamentales. Las administraciones pueden aprovechar las oportunidades que brinda Internet, en especial la Web 2.0, como herramienta para lograr una verdadera comunicación con el ciudadano; pueden hacer sus Portales más sociales, pasando por la apertura de datos públicos a través de Internet y la posterior reutilización de los datos para el desarrollo de nuevas aplicaciones, hasta **fomentar la participación de los ciudadanos mediante nuevas plataformas de colaboración** (ORSI, 2010).

Sin embargo, para que ello sea posible se debe traspasar un grave problema altamente arraigado en los aparatos estatales. La anarquía existente en la manera de producir la información en los distintos niveles de gobierno, genera cada vez más un considerable alejamiento de los estándares y propuestas que plantea hoy el **gobierno abierto**.⁴⁴

Resulta imperioso, entonces, que los Estados locales comiencen a trabajar hacia el desarrollo de políticas de gobierno inteligentes y eficaces, que promuevan no solo una amplia

⁴⁴ Según Ramírez-Alujas (2012), en la actualidad cuando hablamos de gobierno abierto, existe un relativo consenso respecto a los principios que guían su aplicación práctica y que se relacionan a los siguientes ámbitos: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico.

apertura hacia la sociedad mediante un diálogo retroalimentado, sino también un dinámico cambio en las burocracias estatales en la producción de información sobre servicios y actividades públicas, a fin de que la misma se realice de forma proactiva, oportuna y sea fácil de encontrar, utilizar y entender.

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2012) sostiene que **resulta imprescindible el establecimiento de un programa de gobierno abierto**, a partir del cual el Estado adopte un plan de acción en materia de producción oficiosa de información bajo estándares que permitan que dicha información sea útil para la ciudadanía. En coordinación con esta idea, plantea que las Leyes de Acceso a la Información, además de los parámetros mínimos evaluados a lo largo del presente estudio, deben considerar medidas precisas y progresivas en materia de producción de información de oficio.

Pero si se entiende que los pilares básicos del gobierno abierto son la transparencia, la participación y la colaboración, el reto de los Estados no se circunscribe únicamente a garantizar “buenas” Leyes de Acceso a la Información y Portales Web inundados de información.

Güemes y Ramírez – Alujaz (2012) afirman:

“Está claro que el desafío va mas allá de implementar estrategias de gobierno electrónico, o simplemente poner a disposición portales de datos o facilitar la reutilización de información pública. Insistimos en que efectivamente se trata de promover herramientas y enfoques innovadores, pero reducir el gobierno abierto a la mera aplicación de tecnología o de modelos de gestión más sofisticados sería una falacia. El desafío es ante todo político, de cambio del ethos cultural en los gobiernos y administraciones, y de generación de capacidades institucionales y confianza de cara a la ciudadanía.”

Esta aseveración se condice con la idea planteada en el punto I.4, en virtud de la cual la buena gobernanza solo es posible de alcanzar con una activa participación y el involucramiento de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales y de la sociedad en su conjunto, para buscar y proponer soluciones comunes y hacer converger el conocimiento colectivo.

Finalmente, esta investigación deja muchos interrogantes por revelar, los cuales pueden ser abarcados por otros estudios relacionados. La discusión sobre la sanción de Leyes de Acceso a la Información Pública, como sobre las decisiones políticas sobre los contenidos a incluir en

los Portales Web Oficiales, son temas que aún se encuentran en auge en nuestra retrasada sociedad argentina, si lo comparamos con otros países que ya han superado estas etapas y el debate se halla en estadios más avanzados como es el gobierno abierto.

No obstante ello, trabajar prepotentemente y de manera colaborativa en asegurar regímenes jurídicos que garanticen transparencia, accesibilidad y apertura de los gobiernos provinciales; como así también, en poner a disposición de la sociedad abundante caudal de información que permita fiscalizar a las autoridades públicas, sin lugar a dudas logrará mejorar la eficacia de las burocracias, la relación entre los gobiernos y los ciudadanos y, en definitiva, contribuirá a caminar por la vía que conduce a la consolidación de la democracia.

ANEXO I: Relevamiento de indicadores por Provincia – Componente “Calidad Normativa”

	Cap. Fed.		C.A. B.A.		Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco		Chubut		Entre Ríos	Jujuy		Misiones		Río Negro		Salta	Santa Fe	Sgo. del Est.	T. del Fuego
	Ley 12475	Dec. 2549/04	Ley 104	Dec. 1361/07	Ley 5336/11	Ley 8803/99	Ley 5834/08	Ley 6431	Res. 869 CD	Ley 3764	Dec. 486/93	Dec. 1169/05	Ley 4444	Dec. 7930/03	Ley 0058/12	Dec. 929/00	Ley 1829/84	Dec. 1028/04	Dec. 1574/02	Dec. 692/09	Ley 6753/05	Ley 653/05
SO																						
SO1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SO2	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1
SO3	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1
SO4	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0
SO5	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1
SO6	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
IO																						
io1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
io5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
io8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
io10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
io11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
io14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
io15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
io16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
io17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	Cap. Fed.		C.A. B.A.		Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco		Chubut		Entre Ríos	Jujuy		Misiones		Río Negro		Salta	Santa Fe	Sgo. del Est.	T. del Fuego
	Ley 12475	Dec. 2549/04	Ley 104	Dec. 1361/07	Ley 5336/11	Ley 8803/99	Ley 5834/08	Ley 6431	Res. 869 CD	Ley 3764	Dec. 486/93	Dec. 1169/05	Ley 4444	Dec. 7930/03	Ley 0058/12	Dec. 929/00	Ley 1829/84	Dec. 1028/04	Dec. 1574/02	Dec. 692/09	Ley 6753/05	Ley 653/05
FAI																						
oe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
fsi ₁	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1
fsi ₂	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
fsi ₃	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
fsi ₄	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1
r ₁	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1
r ₂	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
p ₁	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1
p ₂	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1
p ₃	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1
mei	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IR																						
ir ₁	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
ir ₂	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
ir ₃	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1
ir ₄	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
ir ₅	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
ir ₆	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
ir ₇	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0
ir ₈	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
ir ₉	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
ir ₁₀	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ir ₁₁	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ir ₁₂	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1
ir ₁₃	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ir ₁₄	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ir ₁₅	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
ir ₁₆	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
ir ₁₇	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ir ₁₈	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
	Cap. Fed.		C.A. B.A.		Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco		Chubut		Entre Ríos	Jujuy		Misiones		Río Negro		Salta	Santa Fe	Sgo. del Est.	T. del Fuego

	Ley 12475	Dec. 2549/04	Ley 104	Dec. 1361/07	Ley 5336/11	Ley 8803/99	Ley 5834/08	Ley 6431	Res. 869 CD	Ley 3764	Dec. 486/93	Dec. 1169/05	Ley 4444	Dec. 7930/03	Ley 0058/12	Dec. 929/00	Ley 1829/84	Dec. 1028/04	Dec. 1574/02	Dec. 692/09	Ley 6753/05	Ley 653/05
GI																						
gi ₁	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0
gi ₂	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FCN																						
og	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
aog ₁	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
aog ₂	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
aog ₃	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
aog ₄	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
aog ₅	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dp	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
vi ₁	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
vi ₂	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1
vi ₃	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
s ₁	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1
s ₂	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1
s ₃	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1

ANEXO II: Relevamiento de indicadores por Provincia – Componente “Transparencia en Páginas Web”

	Cap. Fed.	C.A. B.A.	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Sta. Cruz	Santa Fe	Sgo. Est.	T.del Fuego	Tucumán
TI																								
ti ₁	0,5	1	1	1	1	1	0,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	0,5	1
ti ₂	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5	1
ti ₃	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	0,5	0,5	0,5	1	0	1	0,5	1	1	0,5	0,5	1	0	0	1
ti ₄	1	1	0,5	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	1	0,5	1	0	0,5	0,5	1	1	1	0,5	0	1
ti ₅	0,5	1	1	1	1	0,5	0,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	0,5	1
ti ₆	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ti ₇	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ti ₈	1	1	1	1	1	1	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0,5	1	0,5	0,5	1	0,5	1	1
ti ₉	0	0	0	1	0	1	0,5	0	0	0	0,5	1	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0,5	1	0	1	0
RCS																								
rCS ₁	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0
rCS ₂	0,5	1	1	1	1	1	0	0,5	1	1	1	1	0,5	0,5	1	1	0	1	0,5	1	1	0	1	1
rCS ₃	0	0	0,5	1	0,5	0	1	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	1	1	0,5	0,5	0,5
rCS ₄	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
rCS ₅	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	0	1	1	1	1	1	1
rCS ₆	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0,5	0	1
rCS ₇	0,5	1	0,5	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0	0,5	1
rCS ₈	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0,5	1	1	1	1	1	0,5	0	0	1	0,5	1	0	0	1
rCS ₉	0,5	0,5	0,5	1	0	0,5	0,5	0,5	0	0	0,5	0	1	0,5	0	1	1	0	1	0	0,5	0	0,5	0,5
rCS ₁₀	0,5	0,5	0,5	1	1	1	1	0	0,5	1	0	1	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0	0,5	1	0	1	0
TEF																								
tef ₁	0	1	1	1	0,5	0,5	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0
tef ₂	0,5	1	1	1	0	0,5	0,5	0,5	1	0	0	0	1	0	1	0,5	0	0	0	0,5	1	1	1	0
tef ₃	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tef ₄	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0
tef ₅	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	1	0	0	0
tef ₆	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0,5	0

	Cap. Fed.	C.A. B.A.	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Sta. Cruz	Santa Fe	Sgo. Est.	T.del Fuego	Tucumán	
TC																									
tc ₁	1	1	1	0,5	0,5	0	1	1	1	0,5	1	0,5	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
tc ₂	1	1	0	0,5	1	0,5	0,5	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1
tc ₃	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
tc ₄	0	0,5	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
tc ₅	0	0,5	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
tc ₆	0	1	0	0	0,5	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0,5	0	0
tc ₇	1	0	1	1	1	0,5	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0,5	1	0	1	0	0
tc ₈	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Bibliografía

Fuentes Bibliográficas

- Access Info Europe (2010). El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos. Disponible en: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin_principios_bsicos.pdf. Consultado el 20 de abril de 2012.
- Ackerman, J. M. y Sandoval I. E. (2005, agosto). Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. *Cuadernos de Transparencia N° 7*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI. Méjico.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (Octubre, 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 39*. Caracas.
- Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (2013). ¿Parlamentos Abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Nota Técnica 531.
- Araya E., Cerpa A. (2008) La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Revista de Estudios Politécnicos*. Vol VII, N° 11.
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2012). Acceso a la información. Posición de la Asociación por los Derechos Civiles. *Revista Electrónica Cuestión de Derechos N° 2: Acceso a la información. La frontera entre lo público y lo reservado*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.cuestiondederechos.org.ar> el 30/05/2012.
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y [Article XIX](#) (2012). Informe Conjunto sobre el Derecho de Acceso a la información Pública en la República Argentina. Disponible en: <http://www.feim.org.ar/pdf/EPU-AI.pdf> el 30/05/2012.
- Ayllón, S. y Gault, D. (2006). Estudio en Materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) e Instituto Federal de Acceso a la Información de México (IFAI). México.
- Azpuru, D.; Blanco, L.; Córdova Macías, R.; Loya Marín, N.; Ramos, C. G.; Zapata, A. (2007). Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. F&G Editores.
- Banco Mundial. (1997). Informe sobre Desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación. Washington: Banco Mundial.

- Banco Mundial (Junio, 2006). Argentina. Análisis Institucional y de gobernanza. Documento del Banco Mundial.
- Baragli, N.; Raigorodsky N. y Gómez N. (2003, junio). Acceso a la Información en la República Argentina. *Probidad*. Edición N° 23. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina. Disponible en: www.probidad.org.
- Bastera, M. I. (2004, 06 de septiembre). La reglamentación del "lobby" en Argentina. Análisis del Decreto N° 1172/2003. *La Ley*. Disponible en www.mejordemocracia.gov.ar
- Breser Pereira, L. C. (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 36. Caracas.
- Cabrero Mendoza, E. y Peña Ahumada J. (s/f). Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real, Algón Editores.
- Casas, E. (2009, enero - abril). "Representación política y participación ciudadana en las democracias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 205. Pp. 59-76.
- Cea D'Ancona, M. A. (1996). *Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Editorial Síntesis. Madrid. Capítulo 3.
- Comisión de las Comunidades Europeas (marzo, 2001) *La gobernanza Europea. Un libro blanco*. Bruselas. Consulta realizada el 03 de marzo de 2015. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos – OEA (2007). *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Disponible en el Portal Web de la CIDH – OEA: <http://www.oas.org/es/cidh/> el 03/02/2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos – OEA. (2009, diciembre). *Informe Anual 2009. Documento N° 51 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Disponible en el Portal Web de la CIDH – OEA: <http://www.cidh.org/relatoria> el 03/02/2012.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Consejo Científico del CLAD. Venezuela.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana> el 20 de mayo de 2013.

- Corojan, A. y Campos, E. (2011). Gobierno abierto: Alcance e implicaciones, Fundación Ideas, Madrid.
- Dahl, R. A. (1989). La Poliarquía. Participación y oposición. Madrid. Editorial Tecnos. P. 15
- Del Águila Tejerina, R. (1996, mayo – agosto). La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. *Revista Iberoamericana de Educación* N° 12. Organización de Estados Iberoamericanos – OEI. Pp. 31 – 43.
- Díaz, F.; Graterol, Z.; Moreno, J. y Ortega, T. (2008). Distintas concepciones de Democracia. Universidad Nacional Bolivariana Misión Sucre.
- Farías, J. B. et. al. (2007, noviembre). Acceso a la información: Un derecho de avanzada en Jalisco. Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Méjico. Recuperado el 25 de julio de 2011, de www.itei.org.mx.
- Galetovic, A. (1998). Desatando a Prometeo. Las Reformas Económicas en Chile 1973-1989. *Revista Perspectivas*, Vol II N° 1.
- García Delgado, D. (1994). Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires. Ed. Norma.
- García Delgado, D. (1998). Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Buenos Aires. Ed. Ariel.
- García Delgado, D. (2003). Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero. Buenos Aires. Ed. Norma.
- Gault, D. A. (2008, febrero). Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 40. Caracas.
- Girao, A. (2013). “Gobierno abierto: Un paradigma participativo en la gestión pública actual”, documento presentado en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá.
- Gomez Gallardo, P. (s.f.). Indicadores Legales (LIMAC). Consultado en www.limac.org.mx el 30 de marzo de 2011.
- Gómez, M. M. (2006). Introducción a la Metodología de la Investigación científica. Córdoba. Editorial Brujas. 1º Edición.
- González J. R. (2009). Índice de Transparencia para la Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. Coordinación General de Políticas Públicas – Gobierno del Estado de Jalisco. Disponible en:

http://sistemadif.jalisco.gob.mx/pdf/indice_de_transparencia_para_la_rendicion_de_cuentas.pdf el 20 de abril de 2012

- Grandinetti, R. M. (Febrero, 2014). Tesis Doctoral “Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica”. Universidad Politécnica de Valencia.
- Gray, A. (2005, octubre). Freedom of Information and Universities: a brief internacional Survey. Disponible en <http://www.generalist.org.uk/foi/published-foi.pdf>
- Grondona, M. (2000, septiembre). Historia de la Democracia. *Documento de Trabajo N° 175*. Departamento de Ciencias Políticas. Universidad del CEMA.
- Güemes, M. C.; Ramirez-Alujas, A. (2012). “Gobierno Abierto, reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”. *La promesa del Gobierno Abierto*. Disponible en: <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info>.
- Guerrero, O. (2003). Nueva Gerencia Pública. ¿Gobierno sin Política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 23, Vol.8. (pp. 379-395).
- Guerrero Gutiérrez, E. y Ramírez de Alba Leal, L. (s.f.). La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Méjico. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/8.pdf> el 30 de marzo de 2011.
- Guy Peters, B. (Octubre, 2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 39. Caracas.
- Guy Peters, B and Pierre, John. (1998). Governance without government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. Vol. 8. N° 2.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. Vol. 69. N°1. Pp. 3 – 19.
- Huntington, S. (1989). El sobrio significado de la democracia. *Revista de Estudios Públicos N° 33*. Santiago.
- IFAI (2005, abril). Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública. Secretaría Ejecutiva de la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/EstudioComparativo/EstudioComparativoLeyesdeAccesoalaInformacionEstatales15nov2011publico.pdf>. el 10 de agosto de 2011.

- IFAI (2005, junio). Comunicado IFAI 030/05: En la Democracia la Transparencia es un valor y ejercicio Cotidiano. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Méjico, D.F.
- IFAI (2007). Métrica de la Transparencia en México. México.Corporación. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/MetricaTransparenciaFINAL.pdf> . Consultado el 03/11/12.
- Jiménez Castro, W. (1971). Administración Pública para el desarrollo integral. Fondo de Cultura Económica. México. D.F.
- Kaufman, E. (2004). Participación Ciudadana y Gestión Pública: Modelo asociativo Público – Privado de Gobierno Electrónico Local. *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Méjico.
- Longo, F. (2009) Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía. Brasil.
- López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. *Documento N° 68*. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Marván Laborde, M. (2004). “Introducción. El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada”. *El derecho de acceso a la información en Méjico: un diagnóstico de la sociedad*. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Méjico.
- Mattozzi, A. y Merlo, A. (2007, mayo). [The Transparency of Politics and the Quality of Politicians](#). *American Economic Review*, *American Economic Association*. Vol. 97(2). Pp. 311-315
- Mayntz, R. (Abril, 2006). Governance en el Estado Moderno. *POSData 11*.
- Merino, M. (s.f.). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4*. Instituto Federal Electoral, Méjico.
- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho en Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario. Editado por Sergio López Ayllón. UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Méjico.
- Morata, F. (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Lisboa Portugal.

- Mutti, G.; Page, M. M. (2009, noviembre). Indicadores de Calidad Institucional para las provincias argentinas. El caso de Santa Fe. *Documento de Trabajo N° 33*. CIPPEC. Buenos Aires.
- Nacif Hernández, B., Díaz Iturbe, D. y Egren Moreno, J. (2006). Informe de transparencia en el poder Legislativo en México. Monitor Legislativo – CIDE. Disponible en: <http://www.impactolegislativo.org.mx/monitor/documentos/documentos/transparencia.pdf> el 10 de agosto de 2011.
- Nacif Hernández, B., Díaz Iturbe, D. y Egren Moreno, J. (2007). Informe de transparencia en los órganos legislativos de las entidades federativas en México. Monitor Legislativo – CIDE. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/transparencia-de-los-organos-legislativos-de-las-entidades-federativas-de-mexico-por-nacif-benito-dias-diego-ernesto-ergen-jorge/> el 10 de agosto de 2011.
- Nonell, R. (Marzo, 2006). Transparencia y buen Gobierno. Fundación Amics de la Universidad Politècnica de Catalunya. Editorial Icaria. Barcelona. Segunda Edición. Disponible el 02/03/15 en: http://www.upc.edu/webaaupc/templates/aaupc/docs/WEB/PUBLICACIONS/Llibres/transparencia_buen_gobierno.pdf
- Obama, Barak (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government”, en *Federal Register*. Vol. 74 N° 97, pp 23901-23902.
- OCDE (2006). La Modernización del Estado. El camino a seguir. Colección Estudios y Documentos. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*. Paris. OECD Publishing.
- Observatorio Regional de la Sociedad de la Información (2010). Open Government: 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto. Publicación en el marco de la Red de Municipios Digitales. Castilla y León – España.
- O’Donnell (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. Publicado para el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El debate conceptual sobre la democracia*. Pp. 11 – 82.
- Olías de Lima Gete lías de Lima Gete, (2001). La Nueva Gestión Pública. Madrid..
- Open Government Standards (2012). Open Government Standards/Principles, Disponible en: http://www.opengovstandards.org/?page_id=60.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2010, abril). AG/RES. 2607 (XL-O/10). Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf el 20 de abril de 2011.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2005). Public Sector Modernisation: The Way Forward. Policy Brief. Ministerio de Administraciones Públicas - INAP.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.
- Oszlak, O. (2012, septiembre). “Gobierno Abierto. Promesas y desafíos.” *Voces en el Fénix*. Año 3. Revista N° 18: La Sombra del Poder. Estado II. Plan Fénix. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1981). “Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.” *Documento G.E. CLACSO/N°4*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires. Disponible en <http://politicayplanificacionsocial sociales.uba.ar>
- Oyhanarte, M. (2008, febrero). El acceso a la información es una herramienta para el buen gobierno...pero”. Conferencia Internacional sobre el Derecho de Acceso a la Información. Carter Center. Disponible en www.mejordemocracia.gov.ar
- Page, M. (2010, agosto). Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas. *Documento de Trabajo N° 47*. CIPPEC. Buenos Aires.
- Pitkin, H. (1985) El concepto de representación. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- PNUD (1997). Governance and Sustainable Human Development. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2º Edición. Buenos Aires.
- Prats, J. (2001, octubre). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 10* disponible en <http://www.iigov.org/revista/re10/>
- Prieto-Martín, P y Ramírez-Alujas, Á (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 58*.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene”. *Revista Enfoques*. Vol. 9. N° 15. pp 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?” *Revista Más Poder Local (12)*. Pp. 14 – 22. Disponible en: <http://bit.ly/SjJGCZ> el 20 de abril de 2013

- Ramirez-Alujas, Á. y Dassen, N. (2014). Vientos de cambio - El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Nota Técnica # IDB-TN-629 del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez, M. (2009, enero-junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, (pp. 115-141).
- Rezzoagli, B. (2013). La Responsabilidad Social de la Contratación Pública en el combate a la corrupción. División Editorial Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal, A. C., México D. F.
- Rezzoagli, B.; Rezzoagli, L. y González, I. (2010). Herramientas de transparencia en las contrataciones públicas. Ed. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – INECIP, Buenos Aires.
- Right2INFO.org (2012, enero). Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals. Disponible en <http://right2info.org> el 05 de mayo de 2012.
- Rodríguez Villafañe, M. J. (2003, julio - diciembre). El acceso a la información pública en Argentina. *Derecho Comparado de la Información* N° 2. Pp. 111 – 143. Méjico
- Rosatti, H. (2004). “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”. *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Prometeo.
- Saba, R. (2004, enero – junio) El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. *Derecho Comparado de la Información* N° 3. Pp. 145 – 185. Méjico
- Sartori, G. (1987). Elementos de teoría política. Capítulo 4 - Democracia. Editorial Alianza. Madrid.
- Schröder (s/f). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional América Latina.
- Schumpeter, J. (1968). Capitalismo, Socialismo y Democracia. Publicación Madrid: Aguilar.
- Silveri, C. M. (2007, 10 de mayo). La Participación como Estilo de Gobierno. Ponencia en la Mesa redonda “Democracia Participativa: Desafíos del Siglo XXI”. Hacia una mayor calidad de democracia con la participación como herramienta. Disponible en www.mejordemocracia.gov.ar
- Síndic de Greuges de Catalunya (2012, junio). El derecho de acceso a la información pública. Informe Extraordinario. Barcelona.

- Stiglitz, J. E. (1999, Enero). On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. Banco Mundial. Oxford, U. K.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. N° 155. Pp. 17-28.
- Suaya, Agustina (s. f.). Acceso a la información pública en las provincias argentinas. Consultado en www.aaeap.org.ar/ el 30 de marzo de 2011.
- Transparency Internacional (2006). Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool. Recuperado el 03 de abril de 2011, de <http://www.transparency.org>.
- Transparency Internacional (2013, febrero). Spain: why transparency is the best policy. Recuperado el 12 de abril de 2013, de <http://www.transparency.org>.
- Transparency internacional España (2010). El índice de Transparencia de los Ayuntamientos. Recuperado el 03 de abril de 2011, de <http://www.transparency.org>.
- Transparencia Internacional (TI) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2004, marzo). Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local. *Serie Caja de Herramientas para la Gobernanza Urbana*.
- Transparencia por Colombia (2007). Índice de Transparencia Departamental: Documento Metodológico – Resultados 2005 y 2006. *Colección Documentos Observatorio de Integridad*. N° 8. Banco Interamericano de Desarrollo – BID – Fondo Japonés y Programa CERCAPAZ – Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ. Bogotá.
- Vázquez Piña, M. L. (s.f.). Técnicas Generales y Específicas de la Investigación Científica; Recuperado el 06 de diciembre de 2012, de <http://prezi.com/kih26pdrusr0/tecnicas-generales-y-especificas-de-la-investigacion-cientifica/>.
- Villanueva, E. (2003). Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Universidad Nacional Autónoma de Méjico - UNAM.
- Villanueva, E. (2005). Derecho de acceso a la información pública en México. Indicadores legales”. Libertad de Información Méjico A. C. – LIMAC.
- Vleugels, R. (2010, septiembre). Fringe Special: Wayward free of charge biweekly email journals on intelligence and on FOIA. Overview of all FOIA Laws. Holand.
- Woldenberg, J. (2007). El cambio democrático y la educación cívica en Méjico. Primera Edición Cal y Arena.
- Zorayda Barreda Vidal, P. (2006). *La eficacia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública: Reto Ciudadano*. Tesis de maestría no publicada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, Méjico.

Fuentes Normativas

- Argentina – Decreto 1172/03 – Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones. Poder Ejecutivo de la República Argentina. Consultado en marzo 2012 en: <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>
- Argentina – Ley 25.152 – de Responsabilidad Fiscal. Consultado en mayo 2012 en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60039>
- Argentina – Ley 25.326 – Ley de Protección de los Datos Personales (Habeas Data). Consultado en marzo 2012 en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm>
- Buenos Aires – Decreto 2549/04 – Aprueba Reglamento de acceso a documentos administrativos – Habeas Data. Consultado en noviembre 2012 en: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=18044
- Buenos Aires – Ley 12.475/00 – Derecho de Acceso a todos los documentos administrativos – Habeas Data. Consultado en noviembre 2012 en: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=924
- Catamarca – Ley 5336/11 - Acceso a la información pública. Disponible en: <http://www.aggcat.gov.ar/book/export/html/42>. Consultado en noviembre 2012.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Decreto 1361/07 – Acceso a la Información. Reglamentación. Consultado en noviembre 2012 en: http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_a.php?id=15&id2=92&id3=55&idanexo=458
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Ley 104/98 – Ley de Acceso a la Información. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley104.html>. Consultado en noviembre 2012.
- Chaco – Ley 6431/09 – Acceso a la Información – Derecho de información. Disponible en: <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/ResumenDocumento.aspx?docId=L.6431>. Consultado en noviembre 2012.
- Chaco – Resolución 869/05 – Norma que regula el Acceso a la Información Pública de los ciudadanos. Consultado en noviembre 2012 en: <http://legislatura.chaco.gov.ar/Fortalecimiento/Resolucion%20Accesibilidad.htm>.
- Chubut – Ley 3764/92 – Acceso a la Información Pública. Consultado en noviembre 2012 en: <http://www.accesoalainformacion.org/archivos/Chubut%20-%20Ley%20Acceso%20Info.pdf>

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Organización de los Estados Americanos. San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Consultado en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm el 29 de Mayo de 2013.
- Córdoba – Ley 8803 – Derecho de Acceso al conocimiento de los actos del Estado. Disponible en: http://www.lavoz.com.ar/files/Ley_provincial_N_8.803_0.pdf. Consultado en noviembre 2012.
- Corrientes – Ley 5834/08 – Derecho de Acceso a la Información Pública. Disponible en: http://www.horaciocolombo.com.ar/index/index.php?option=com_content&view=article&id=433:derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica&catid=38:leyes-sancionadas&Itemid=61. Consultado en noviembre 2012.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Naciones Unidas. Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Consultado el 29 de Mayo de 2013 en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>.
- Entre Ríos – Decreto 1169/05 – Reglamento General de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Entre Ríos. Consultado en noviembre 2012 en: http://www.siksi.com.ar/adco_londero.pdf
- Jujuy – Decreto Acuerdo 7930/03 – Reglamentario de la Ley 4444. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/fariolim/Mis%20documentos/Downloads/4c166bc7088135.67681221.pdf>. Consultado en noviembre 2012.
- Jujuy – Ley 4444 – De publicidad de los actos de gobierno y de Libre Acceso a la información del Estado. Consultado en noviembre 2012 en: <http://defensorjujuy.gov.ar/leyes/4444.pdf>
- Misiones – Decreto 929/00 – Libre Acceso a la Información Pública. Disponible en: <https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.adc.org.ar%2Fdownload.php%3FfileId%3D541&ei=e4NOU7ngIujNsATXgoHQCQ&usg=AFQjCNHxY7G94wQ7OhiIJS3Pws3zC9eowZw>. Consultado en noviembre 2012.
- Misiones – Ley 0058/12 – Libre Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://www.egov.misiones.gov.ar/index.php/biblioteca/normativa/Leyes/Ley-58-12/>. Consultado en noviembre 2012.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Consultado en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> el 29 de Mayo de 2013.
- Río Negro – Ley 1829/84 – Ley de Acceso a la Información Pública de la Provincia de Río Negro. Consultado en noviembre 2012 en:

https://www.dateas.com/es/acceso_a_la_informacion_publica_pcia_rio_negro

- Río Negro – Decreto 1028/2004 – Reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública de la Provincia de Río Negro. Consultado en noviembre 2012 en: https://www.dateas.com/es/reglamentacion_acceso_informacion_publica_rio_negro
- Salta – Decreto 1574/02 – Estándar Mínimo de Acceso a Información de la Administración Provincial. Consultado en noviembre de 2012 en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/Normativa/normativa_local/ProvinciaDeSalta.pdf
- Santa Fe – Decreto 0692/09 – Regula el mecanismo de acceso a la información pública. Consultado en noviembre de 2012 en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/Normativa/normativa_local/ProvinciaDeSalta.pdf
- Santiago del Estero – Ley 6753/05 – Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://www.boletinsde.gov.ar/leyes/LEY%206753%20DE%20INFORMACION%20PUBLICA%20para%20Poder%20Legisl%20y%20Judicial.doc>. Consultado en noviembre de 2012.
- Tierra del Fuego – Ley 0653/05 – Derecho a la Información. Consultada en noviembre de 2012 en: <http://www.legistdf.gov.ar/lp/leyes/index.php?dir=Leyes+Provinciales%2F601-700%2F>

Fuentes Electrónicas

- Accesolibre.org (2007). Admiten una deuda en Santa Fe porque no se sanciona una ley de acceso a la información pública. Noticia on line consultada en: http://www.accesolibre.org/noticias_view.php?id=191 el 21 de marzo de 2012.
- Brosutti, F (2007, octubre). María Eugenia Bielsa coincidió con los senadores justicialistas. El protagonista Web. Consultado en <http://www.elprotagonistaweb.com.ar/index.php?go=v&id=694> el 14 de marzo de 2012.
- El Litoral (2009, abril). El gobernador decretó el libre acceso a la información pública. Diario El Litoral edición on line. Consultado en http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/39915/origen/rss el 12 de marzo de 2012.
- MDZ on line (2010, enero). Provincias argentinas sancionan leyes de acceso a la información pública. Diario Mendoza. Edición on line. Consultado en <http://www.mdzol.com/mdz/nota/181460> el 15 de abril de 2011.
- Noticias CTA Santa Fe (2008, septiembre). Santa Fe necesita de la ley de acceso a la información pública. Comisión de Libertad de Expresión y Formación Profesional Sindicato de Prensa Rosario. Comisión Nacional de Libertad de Expresión y Formación

Profesional FeTraCCom. Consultado en:
http://www.ctasantafe.org.ar/IMG/article_PDF/article_142.pdf el 12 de marzo de 2012.

- Notifé (2010, junio). “Es urgente una ley de acceso a la información”. Diario Digital de Santa Fe Notife. Consulta en: <http://www.notife.com/noticia/articulo/1003141.html> el 14 de marzo de 2012.
- UNO (2011, octubre). Los tres poderes del Estado se someten a control ciudadano. Diario Uno edición on line. Consultado en : http://edimpres.unosantafe.com.ar/09.10.2011/noticias/51645_Los+tres+poderes+del+Estado+se+someten+a+control+ciudadano.html el 15 de marzo de 2012.